

## Erneuerung der konventionellen Rüstungskontrolle in Europa: vom Gleichgewicht der Blöcke zur regionalen Stabilität in der Krise

Richter, Wolfgang

Veröffentlichungsversion / Published Version

Forschungsbericht / research report

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:

Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP)

### Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Richter, W. (2019). *Erneuerung der konventionellen Rüstungskontrolle in Europa: vom Gleichgewicht der Blöcke zur regionalen Stabilität in der Krise*. (SWP-Studie, 17/2019). Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik -SWP- Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit. <https://doi.org/10.18449/2019S17>

### Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

**gesis**  
Leibniz-Institut  
für Sozialwissenschaften

### Terms of use:

This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

Mitglied der  
  
Leibniz-Gemeinschaft

SWP-Studie

*Wolfgang Richter*

# Erneuerung der konventionellen Rüstungskontrolle in Europa

Vom Gleichgewicht der Blöcke zur  
regionalen Stabilität in der Krise



Stiftung Wissenschaft und Politik  
Deutsches Institut für  
Internationale Politik und Sicherheit

SWP-Studie 17  
Juli 2019, Berlin

- Der KSE-Vertrag ist konzeptionell überholt, sein Anpassungsabkommen politisch gescheitert. In der Nato-Russland-Kontaktzone im baltischen Raum entfaltet er keine stabilisierende Wirkung.
- Eine neue gesamteuropäische Rüstungskontrollvereinbarung unter Einschluss osteuropäischer Konfliktgebiete hat wegen prinzipieller Divergenzen auf absehbare Zeit keine Aussicht auf Erfolg.
- Es sollte aber im Interesse der Nato und Russlands sein, die Spannungen im baltischen Raum abzubauen. Dazu wäre ein subregionales Stabilitätsregime geeignet, das auf fortbestehende politische Zurückhaltungs-erklärungen und bewährte Kernelemente der Rüstungskontrolle aufbaut.
- Um dies zu verwirklichen, müsste Russland weiterhin bereit sein, in diesem Raum Zurückhaltung zu üben.
- In der Nato wird zwar weiterhin der Grundsatz gelten, dass mit Russland kein *business as usual* möglich ist, solange es sich nicht aus den Konfliktgebieten zurückzieht. Es muss aber klargestellt werden, dass ein subregionales Stabilitätsregime diesem Grundsatz nicht widerspräche, sondern der Sicherheit aller Bündnispartner dient.
- Für diese Ausrichtung sollten Deutschland und gleichgesinnte Staaten werben, und zwar sowohl in der Nato als auch im Strukturierten Dialog der OSZE mit Russland, Weißrussland und bündnisfreien Staaten.
- Ein subregionales Stabilitätsregime könnte auch als Nukleus betrachtet werden, um mit weiteren maßgeschneiderten Instrumenten ein Netz von Vereinbarungen zu schaffen, die sich gegenseitig ergänzen und in ihrer Gesamtheit die Sicherheit und Stabilität im OSZE-Raum stärken.

**SWP-Studie**

*Wolfgang Richter*

# Erneuerung der konventionellen Rüstungskontrolle in Europa

Vom Gleichgewicht der Blöcke zur regionalen Stabilität in der Krise

**Stiftung Wissenschaft und Politik  
Deutsches Institut für  
Internationale Politik und Sicherheit**

SWP-Studie 17  
Juli 2019, Berlin

**Alle Rechte vorbehalten.**

Abdruck oder vergleichbare  
Verwendung von Arbeiten  
der Stiftung Wissenschaft  
und Politik ist auch in Aus-  
zügen nur mit vorheriger  
schriftlicher Genehmigung  
gestattet.

SWP-Studien unterliegen  
einem Verfahren der Begut-  
achtung durch Fachkolle-  
ginnen und -kollegen und  
durch die Institutsleitung (*peer  
review*), sie werden zudem  
einem Lektorat unterzogen.  
Weitere Informationen  
zur Qualitätssicherung der  
SWP finden Sie auf der SWP-  
Website unter [https://  
www.swp-berlin.org/ueber-  
uns/qualitaetssicherung/](https://www.swp-berlin.org/ueberuns/qualitaetssicherung/).  
SWP-Studien geben die  
Auffassung der Autoren und  
Autorinnen wieder.

© Stiftung Wissenschaft und  
Politik, Berlin, 2019

**SWP**

Stiftung Wissenschaft und  
Politik  
Deutsches Institut für  
Internationale Politik und  
Sicherheit

Ludwigkirchplatz 3–4  
10719 Berlin  
Telefon +49 30 880 07-0  
Fax +49 30 880 07-200  
[www.swp-berlin.org](http://www.swp-berlin.org)  
[swp@swp-berlin.org](mailto:swp@swp-berlin.org)

ISSN 1611-6372  
doi: 10.18449/2019S17

## Inhalt

|    |   |
|----|---|
| 5  | <b>Problemstellung und Empfehlungen</b>   |
| 7  | <b>Defizite der konventionellen Rüstungskontrolle in Europa</b>                     |
| 7  | Bedrohungsperzeptionen und Reaktionen   |
| 11 | Ziele und Regelungen des KSE-Vertrags   |
| 15 | Geopolitische Veränderungen und postsowjetische Territorialkonflikte                |
| 17 | Nato-Erweiterung und KSE-Anpassung  |
| 21 | Wiener Dokument   |
| 22 | Russische Manöver und »Modernisierung« des Wiener Dokuments                         |
| 26 | <b>Politische Blockaden gegen die Erneuerung der Rüstungskontrolle</b>              |
| 26 | KSE-Schlussakte und politische Erklärungen  |
| 27 | Die Haltung der USA zur Ratifikation des AKSE                                       |
| 31 | Kurswechsel Russlands und der Nato: KSE-Suspendierung und »Parallel Action Package« |
| 33 | Georgienkrieg und Scheitern des KSE-Vertrags  |
| 36 | <b>Eckwerte für einen Neuansatz der Rüstungskontrolle in Europa</b>                 |
| 36 | Prinzipien europäischer Rüstungskontrolle   |
| 38 | Ziele subregionaler Rüstungskontrolle   |
| 39 | Politische Anknüpfungspunkte  |
| 40 | Operative Faktoren: Kräfte, Raum und Zeit   |
| 41 | Begrenzungen und Transparenz  |
| 42 | Anwendungsgebiet und Struktur subregionaler Regelungen für den baltischen Raum      |
| 44 | <b>Abkürzungsverzeichnis</b>  |

Wolfgang Richter ist Wissenschaftler in der Forschungs-  
gruppe Sicherheitspolitik.

### **Erneuerung der konventionellen Rüstungskontrolle in Europa. Vom Gleichgewicht der Blöcke zur regionalen Stabilität in der Krise**

Seit 2014 befindet sich Europa in der schwersten Sicherheitskrise nach dem Ende des Kalten Krieges. Die Intervention Russlands in der Ostukraine und die Annexion der Krim haben Spannungen zwischen der Nato und Russland verursacht. Beide Seiten beschuldigen einander, Prinzipien des Völkerrechts und der europäischen Sicherheitsordnung verletzt zu haben. Verstärkt wurden diese Bedrohungsperzeptionen durch Restrukturierung und grenznahe Stationierung der Streitkräfte, Großmanöver, Alarmübungen sowie vermehrte Aufklärungsflüge im internationalen Luftraum über den europäischen Randmeeren.

Auf die Ängste der mittelosteuropäischen »Frontstaaten« hat die Nato mit einer Politik der militärischen Rückversicherung reagiert. Sie hat die Einsatzfähigkeit ihrer Reaktionskräfte erhöht und im baltisch-polnischen Raum erstmals eine Vornepräsenz multinationaler Nato-Verbände eingerichtet. Zudem hat sie den militärischen Dialog mit Russland abgebrochen.

Während die politische Rhetorik eskaliert und Kriegsszenarien offen erörtert werden, erweisen sich die vertrauens- und sicherheitsbildenden Maßnahmen (VSBM) der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE) als unzureichend, um militärische Stabilität zu wahren. Das wichtigste Rüstungskontrollinstrument, der Vertrag über konventionelle Streitkräfte in Europa (KSE-Vertrag), entfaltet in der baltischen Region und im Schwarzmeerraum keine stabilisierende Wirkung. Schon 2008 war das Vorhaben gescheitert, diesen einstigen »Eckpfeiler der europäischen Sicherheit« den geopolitischen Veränderungen in Europa anzupassen, die sich aus der Nato-Osterweiterung ergaben. Die Nato-Staaten haben das Anpassungsabkommen nicht ratifiziert, Russland hat den KSE-Vertrag Ende 2007 suspendiert, und die baltischen Republiken sind keine Vertragsstaaten.

Daher schlug der damalige deutsche Außenminister Frank-Walter Steinmeier im August 2016 vor, die konventionelle Rüstungskontrolle zu erneuern. Er empfahl, sich auf Obergrenzen und Transparenzmaßnahmen in sensiblen Regionen wie im Baltikum zu verständigen, neue militärische Fähigkeiten zu berück-



sichtigen und neue Technologien zu integrieren. Auch legte er nahe, die Krisenfestigkeit der Verifikation zu erhöhen und die Wirksamkeit von Vereinbarungen in Gebieten ungelöster Territorialkonflikte zu gewährleisten. Im Dezember 2016 konnte der deutsche OSZE-Vorsitz einen »Strukturierten Dialog« in der Organisation verankern. Im Zuge dieses Dialogs soll sowohl die Faktenbasis der Bedrohungsperzeptionen überprüft als auch erörtert werden, wie Rüstungskontrolle ergänzt werden könnte, um deeskalierend zu wirken.

In Westeuropa stieß die »Steinmeier-Initiative« auf Zustimmung, in den USA und den »Frontstaaten« hingegen auf Skepsis. Sie lehnen die Anpassung der konventionellen Rüstungskontrolle ab und konzentrieren sich auf militärische Abschreckung. Die Sicherheitskooperation mit Russland wollen sie erst dann wiederaufnehmen, wenn Moskau sämtliche Truppen aus umstrittenen Gebieten im postsowjetischen Raum zurückzieht. Zwar streben die USA (mit allen Nato-Staaten) an, das politisch verbindliche Wiener Dokument der OSZE über VSBM zu modernisieren, um russische Manöver transparenter zu machen. Doch auch das erfordert die Kooperation mit Russland, da die OSZE Beschlüsse nur im Konsens fassen kann.

Dazu ist Moskau nicht bereit, solange die Nato ihre Abschreckungspolitik gegen Russland fortsetzt und die Anpassung der konventionellen Rüstungskontrolle blockiert. Die Nato-Vornepräsenz an den russischen Grenzen betrachtet Moskau ebenso als strategisches Risiko wie das Bestreben der USA, ihre Raketenabwehr auszubauen und weitreichende konventionelle Präzisionswaffen zu entwickeln. Während die Nato sich um die subregionalen Kräfteverhältnisse im baltischen Raum sorgt, hält Russland die strategische Balance in Europa und darüber hinaus für gefährdet.

Diese gegensätzlichen Positionen werden sich bis auf Weiteres nicht überwinden lassen. Für die deutsche Politik liegt die Herausforderung darin, ein Rüstungskontrollkonzept zu entwickeln, mit dem wieder für militärische Zurückhaltung und Berechenbarkeit gesorgt wird und das ausreichend Schnittmengen bei den Sicherheitsinteressen der wesentlichen Akteure enthält, um politische Akzeptanz zu erzielen. Dafür wären zunächst die geopolitischen Interessengegensätze im postsowjetischen Raum und die Sicherheitsvereinbarungen der 1990er Jahre zu analysieren, weil deren kontroverse Interpretation seit 2001 die Anpassung der konventionellen Rüstungskontrolle verhindert und bis heute den Diskurs bestimmt.

Vor diesem Hintergrund werden folgende Fragen zu erörtern sein: Inwieweit sind die Rüstungskontroll-

instrumente der OSZE noch geeignet, militärische Stabilität zu gewährleisten, und wo liegen ihre Defizite? Woran sind Versuche zu ihrer Anpassung gescheitert, und wie könnten die geopolitischen Veränderungen berücksichtigt werden, die seit 2001 eingetreten sind? Welche Neuregelungen könnten dazu beitragen, Bedrohungsperzeptionen abzubauen und neue militärische Fähigkeiten einzuhegen, um in kritischen geographischen Räumen stabilisierend zu wirken? Welche politischen Spielräume gibt es dafür?

Es ist wenig wahrscheinlich, dass die Nato und Russland in absehbarer Zeit über ein neues gesamt-europäisches Rüstungskontrollabkommen verhandeln werden, das auch die ungelösten Territorialkonflikte im Schwarzmeerraum einbindet. Doch könnte erwogen werden, existierende Vereinbarungen zu stärken, um die Risiken gegenseitiger Abschreckung zu reduzieren und die militärischen Spannungen im baltischen Raum einzudämmen. Ein subregionales Stabilitätsregime könnte an die Zurückhaltungsverpflichtungen beider Seiten aus den Jahren 1990 bis 1999 anknüpfen. Offensivfähige Potentiale müssten nachprüfbar begrenzt werden, damit Überraschungsangriffe ausgeschlossen, Verteidigungsfähigkeit erhalten und militärische Berechenbarkeit wiederhergestellt werden können. Um politische Akzeptanz dafür zu gewinnen, käme es auch darauf an, den Grundsatz der Reziprozität zu wahren.

In einem Stabilitätsregime müssten Maximalumfänge definiert werden, sowohl für die jeweilige ständige Stationierung zusätzlicher Kampftruppen als auch für übungsbedingte vorübergehende Überschreitungen in einem politisch akzeptablen und militärisch relevanten geographischen Raum. Dieser wiederum müsste groß genug sein, um die baltischen Staaten nicht politisch zu isolieren, den strategischen Zusammenhang der Bündnisverteidigung zu wahren und militärische Wirksamkeit zu erreichen. Deshalb sollte der Raum westliche Nachbarstaaten und den nordwestlichen Teil des russischen Militärbezirks West mit einer angemessenen operativen Tiefe einschließen. Zudem sollte er durch ein intrusives Transparenz- und Verifikationsregime überwacht werden. Es müsste auch auf weitreichende Präzisionswaffen und schnelle Reaktionskräfte angewandt werden, die sich in operativer Reichweite befinden.

Ein solches subregionales Stabilitätsregime könnte den Kern eines künftigen Netzwerks spezifischer Rüstungskontrollinstrumente der OSZE bilden. Weitere Regionalvereinbarungen könnten hinzutreten, sobald die politische Lage dies zulässt.

# Defizite der konventionellen Rüstungskontrolle in Europa

Rüstungskontrolle kann die Sicherheitslage stabilisieren helfen, wenn sie die militärischen Fähigkeiten potentieller Gegner zu grenzüberschreitenden Offensiven zuverlässig einschränkt, ohne die legitime individuelle oder kollektive Verteidigung der Staaten zu behindern. Dazu müssen geopolitische, operative und technologische Faktoren berücksichtigt werden, die den Rahmen für Bedrohungsszenarien setzen.

Da militärische Fähigkeiten unterschiedlich bewertet werden können, muss ein politischer Kompromiss vereinbart werden, der von Maximalforderungen absieht und für alle Seiten akzeptable Regelungen enthält. Dies setzt ein Mindestmaß an Offenheit und Sicherheitskooperation zwischen den Staaten ebenso voraus wie das Vertrauen, dass die Vereinbarungen eingehalten werden. Je geringer das Vertrauen ist, desto wichtiger sind Kontrollinstrumente, mit denen die Einhaltung verlässlich überwacht werden kann. Umfangreicher Datenaustausch und intrusive Verifikation sind daher unverzichtbare Kernelemente der Rüstungskontrolle.

Wenn Staaten die politischen Absichten bewerten, welche vermutlich hinter der Entwicklung militärischen Fähigkeiten anderer Staaten stehen, so reflektieren sie nicht nur das tatsächliche Verhalten potentieller Gegner, sondern auch ihre eigenen nationalen Interessen und subjektiven Narrative. Gleichwohl geht Rüstungskontrolle davon aus, dass die Bereitschaft der Staaten, die eigenen Streitkräfte Beschränkungen zu unterwerfen, auch Rückschlüsse auf ihre politischen Absichten zulässt. Sie nimmt ferner an, dass verifizierte militärische Beschränkungen das Risiko eines unbemerkten Aufbaus von Offensivpotentialen reduzieren, selbst wenn sich die politischen Absichten ändern sollten.

Darüber hinaus setzen Rüstungskontrollabkommen einen normativen Rahmen, um das künftige politisch-militärische Handeln einzuhegen. Wesentlicher Bestandteil ist das Bekenntnis zu völkerrechtlichen und politischen Prinzipien, die gewöhnlich in

den Präambeln der Vereinbarungen festgehalten werden. Allerdings ist die Einhaltung solcher Prinzipien politisch weitaus umstrittener als die Umsetzung der materiellen Regelungen von Rüstungskontrollabkommen.

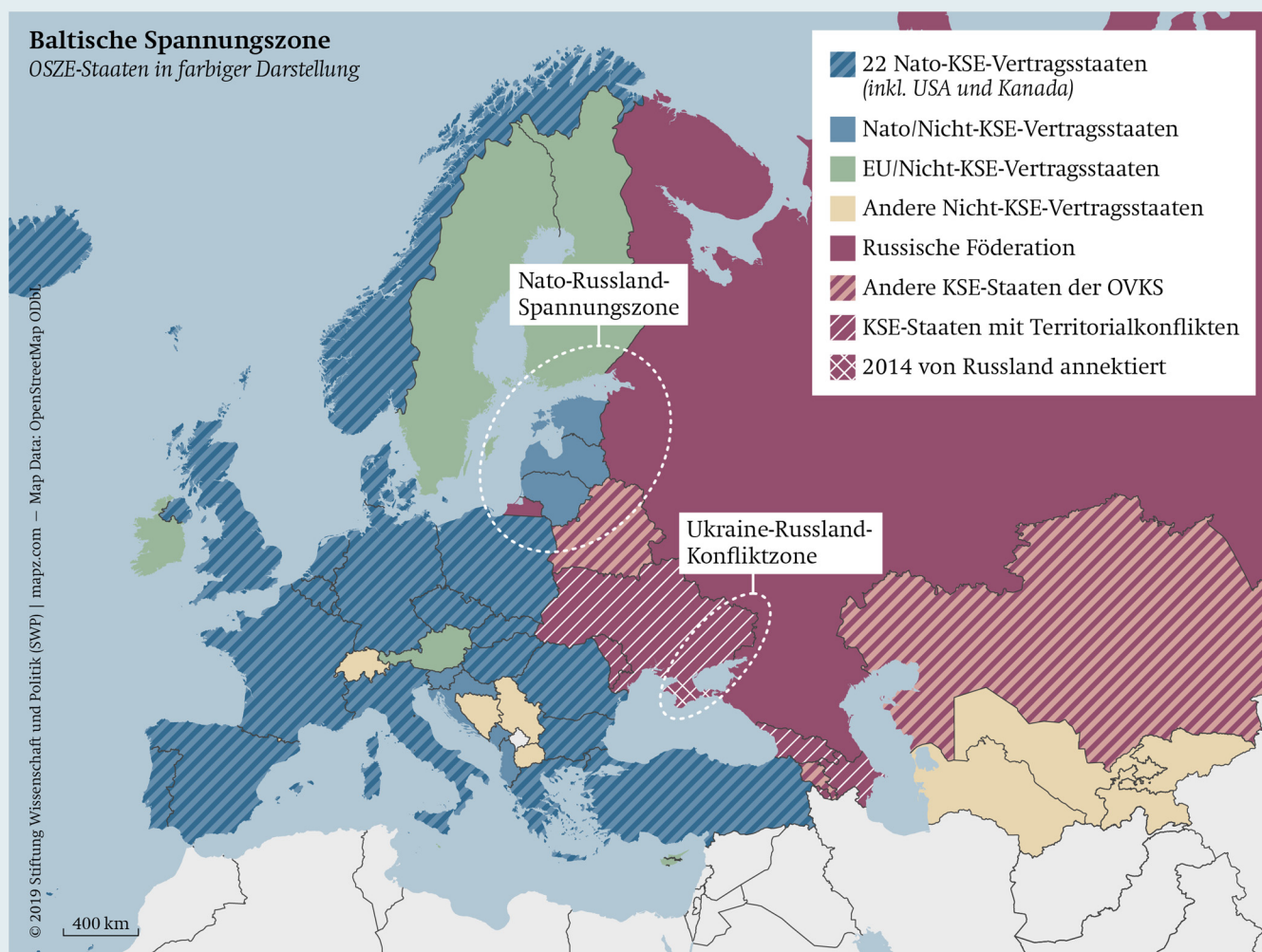
Die Vertragsparteien des 1990 geschlossenen KSE-Vertrags<sup>1</sup> befolgten in der ersten Dekade nach seinem Inkrafttreten 1992 diese konzeptionellen Grundsätze, weil auf allen Seiten der politische Wille zur Sicherheitskooperation bestand. Gemäß den Vorgaben des Vertrags wurden die militärischen Kräfte der beiden früheren Blöcke beträchtlich reduziert und die gegenseitigen Bedrohungsperzeptionen abgebaut. Nach 2002 jedoch erwies sich der Streit um Prinzipien im Kontext der Nato-Erweiterung und der postsowjetischen Territorialkonflikte mehr und mehr als Hürde, an der die Anpassung der konventionellen Rüstungskontrolle schließlich scheiterte. Schritt halten konnte der KSE-Vertrag daher weder mit den geopolitischen Entwicklungen in Europa noch mit der Einführung moderner Waffen und neuer militärischer Fähigkeiten. Gegenüber den 1990er Jahren haben sich die Bedrohungsperzeptionen allerdings entscheidend verändert.

## Bedrohungsperzeptionen und Reaktionen

Russlands Annexion der Krim und seine Unterstützung für lokale Milizen in der Ostukraine hat der Westen einhellig als Bruch des Völkerrechts und der europäischen Sicherheitsordnung verurteilt. Zugleich wuchs die Sorge über die künftigen politischen Absichten Moskaus. Vor allem die Begründung des Kreml, er handle aus Verantwortung für den Schutz russischer Landsleute oder prorussischer Minderheiten im »nahen

<sup>1</sup> Vertrag über konventionelle Streitkräfte in Europa [im Folgenden: KSEV], 19.11.1990, <<https://www.osce.org/library/14087>>. Alle Online-Daten wurden zuletzt am 15.2.2019 überprüft.

Karte 1



Ausland«, hat die Ängste der Nato-»Frontstaaten« vor weiteren Interventionen genährt. Das gilt besonders für Estland und Lettland mit ihren großen russischsprachigen Minderheiten.

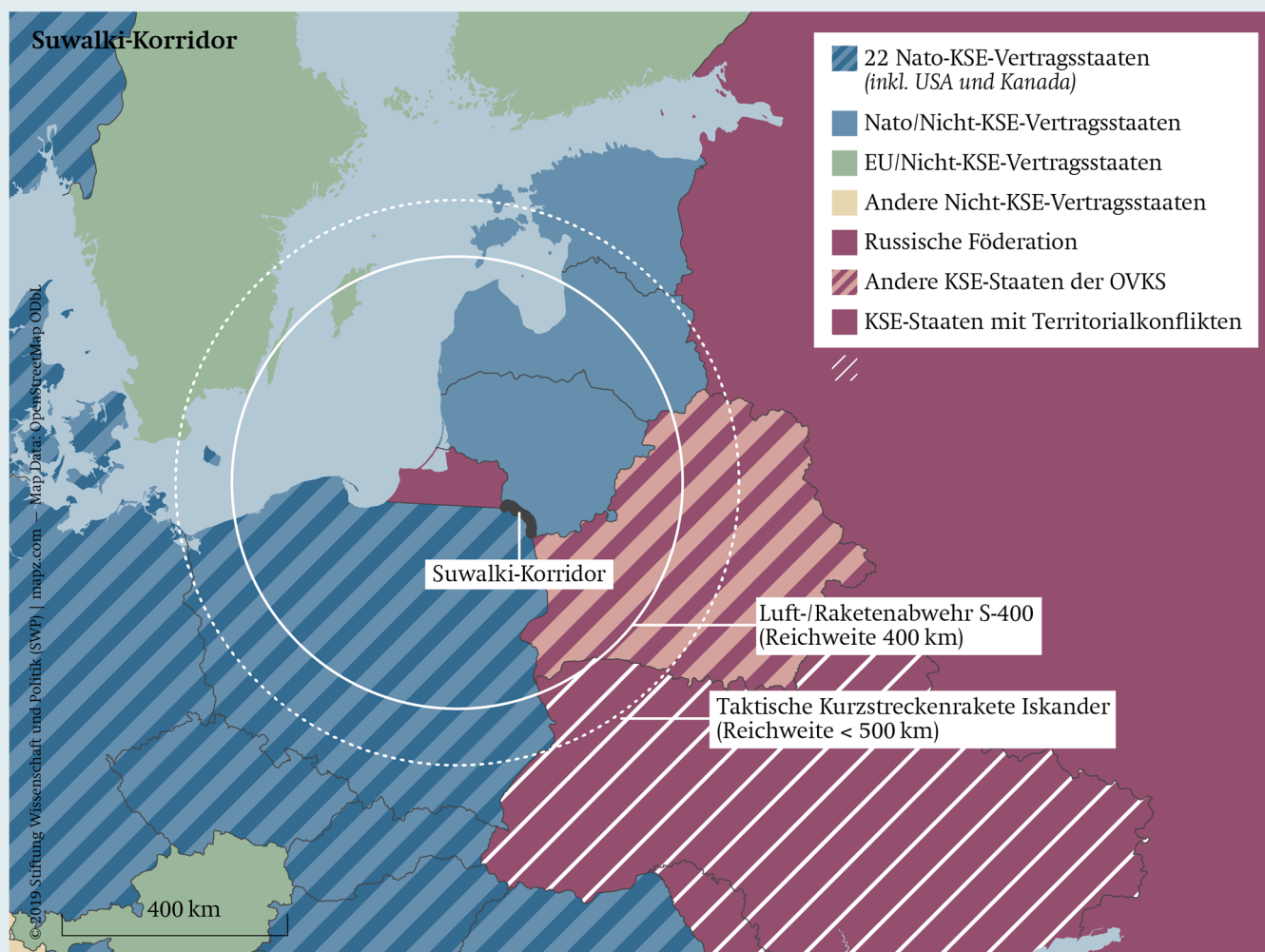
Vor diesem Hintergrund bewerten vor allem die östlichen Nato-Staaten Russland als das größte Sicherheitsrisiko. Sie halten zwei Szenarien im baltischen Raum für möglich: Erstens könnte Russland auch in den baltischen Staaten einen »hybriden« Krieg beginnen. Durch Propaganda könnte es prorussische Kräfte dort beeinflussen und mit getarnt operierenden Spezialkräften dabei unterstützen, die innenpolitische Lage zu destabilisieren. Zugleich könnten russische Drohaufmärsche in Grenznähe die Handlungsfähigkeit der Regierungen in den Ländern des Baltikums lähmen. Zweitens könnten russische Landstreitkräfte schnell aus dem Landesinneren an die europäische Peripherie verlegt werden (»innere Linien«). Die geostrategischen Vorteile und die subregionalen Kräfte-

verhältnisse erlaubten es, einen Überraschungsangriff gegen die baltischen Staaten zu führen.

Dagegen müssten westliche Verstärkungskräfte entweder über den See- und Luftweg oder durch den engen Landkorridor zwischen der russischen Exklave Kaliningrad und Weißrussland herangeführt werden. Westliche Analysen legen nahe, dass Russland die nur etwa 80 Kilometer breite Landverbindung von Polen nach Litauen (Suwalki-Korridor) sperren könnte, etwa durch Kampftruppen, ballistische Kurzstreckenraketen und Marschflugkörper sowie moderne, raumdeckende Luftverteidigungssysteme. Dies würde den Zeitvorteil Moskaus bei der Konzentration von Angriffskräften im baltischen Raum verstärken.<sup>2</sup>

2 Wesley Clark/Jüri Luik/Egon Ramms/Richard Shirreff, *Closing NATO's Baltic Gap*, Tallinn: International Centre for Defence and Security, Mai 2016; David A. Shlapak/Michael W. Johnson, *Reinforcing Deterrence on NATO's Eastern Flank*.

Karte 2



Zudem könnte Russland versuchen, die Nato mit einer selektiven nuklearen Eskalation vor weiteren militärischen Operationen im Baltikum abzuschrecken und ein *Fait accompli* abzusichern.

*Wargaming the Defence of the Baltics*, Santa Monica: Rand Corporation, 2016, <[https://www.rand.org/pubs/research\\_reports/RR1253.html](https://www.rand.org/pubs/research_reports/RR1253.html)>; Scott Boston/Michael Johnson/Nathan Beauchamp-Mustafaga/Yvonne K. Crane, *Assessing the Conventional Force Imbalance in Europe. Implications for Countering Russian Local Superiority*, Santa Monica: Rand Corporation, 2018; Überblick in Wolfgang Zellner (Co-ordinator) et al., *Reducing the Risks of Conventional Deterrence in Europe. Arms Control in the NATO-Russia Contact Zones*, Wien: OSCE Network of Think Tanks and Academic Institutions, 2018, S. 11 – 13; Kritik bei Wolfgang Richter, *Sub-Regional Arms Control for the Baltics: What Is Desirable? What Is Feasible?*, Hamburg: Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg (IFSH), Juli 2016 (Deep Cuts Working Paper Nr. 8), S. 2 – 4.

Schwachstellen dieser Bedrohungsperzeptionen sind allerdings die Annahmen, dass ein Konflikt zwischen Russland und der Atlantischen Allianz auf eine Subregion beschränkt werden könne und dass eine nukleare Eskalation kontrollierbar sei. Sie blenden die strategischen Reaktionsmöglichkeiten der Allianz aus, die sowohl in Europa als auch global über konventionelle Überlegenheit und nukleare Abschreckungsfähigkeit verfügt. Implizit wird die politische Bereitschaft der Bündnispartner bezweifelt, im Konfliktfall geschlossen zu handeln.

Auch wenn diese Perzeptionen nicht von allen Nato-Staaten gleichermaßen geteilt werden, betrachtet das Bündnis Russlands militärische Aktivitäten insgesamt mit Argwohn. Dies gilt für die Restrukturierung und Modernisierung der russischen Streitkräfte ebenso wie für großangelegte Manöver im Stile von *Zapad 2017*, unangekündigte Alarmübungen und häufige Aufklärungsflüge russischer Kampfflug-



zeuge über dem Atlantik und europäischen Randmeeren. Die Allianz hat Russland daher wiederholt aufgefordert, die Transparenzverpflichtungen des Wiener Dokuments<sup>3</sup> der OSZE über vertrauens- und sicherheitsbildende Maßnahmen (VSBM) nach Geist und Buchstaben einzuhalten und dabei mitzuwirken, das Dokument zu »modernisieren«.<sup>4</sup>

### **Während die Nato sich wegen Russlands Kräftevorteil im Baltikum sorgt, sieht Moskau die strategische Balance gefährdet.**

Um die Bündniskohäsion zu wahren und die Abschreckung zu stärken, hat die Allianz während der Gipfeltreffen in Wales (2014), Warschau (2016) und Brüssel (2018) ihre Rückversicherungsmaßnahmen für die Nato-»Frontstaaten« schrittweise ausgeweitet. So existiert seit 2016 eine rotierende »Vornepräsenz« von vier multinationalen Kampfgruppen mit rund 4500 Soldaten in Polen und den baltischen Staaten. Sie soll signalisieren, dass ein etwaiger Angriff in der Subregion auf das gesamte Bündnis treffen würde und nicht zu begrenzen wäre.<sup>5</sup>

Schon seit 2014 hat die Allianz ihre Reaktionskräfte (NATO Response Force) auf einen Personalumfang von 40 000 vergrößert und ihre Einsatzbereitschaft erhöht. Eine »Speerspitze« (Very High Readiness Joint Task Force) von bis zu 20 000 Soldaten mit einer Landkomponente von 5000 Soldaten soll binnen fünf bis sieben Tagen zur Verlegung bereit sein. Ihr Einsatz soll vor Ort durch acht kleinere NATO Force Integration Units logistisch vorbereitet werden.<sup>6</sup> In Rumänien und Bulgarien bilden weitere Elemente eine multinationale Ausbildungsbrigade. Die 2018 beschlossene

NATO Readiness Initiative sieht vor, binnen 30 Tagen 30 Kampfschiffe, 30 Kampfbataillone und 30 Kampfflugzeugstaffeln bereitstellen zu können.<sup>7</sup>

Obwohl Deutschland alle Rückversicherungsmaßnahmen mitträgt und Führungsverantwortung für die Nato-Kampfgruppe in Litauen übernommen hat, lehnen die USA und die Nato-»Frontstaaten« den deutschen Vorschlag ab, die Rüstungskontrolle in Europa zu erneuern.<sup>8</sup> Letztere sind vor allem besorgt, dass Stationierungsbegrenzungen die Fähigkeit zur kollektiven Verteidigung einschränken könnten.

Während die Nato befürchtet, dass Russland seinen Kräftevorteil in der baltischen Subregion für Überraschungsangriffe ausnutzen könnte, sieht Moskau die strategische Balance in Europa und global gefährdet. Moskau betrachtet die grenznahe Nato-Vornepräsenz ebenso als strategisches Risiko wie die Entwicklung der regionalen und globalen Raketenabwehr der USA und ihrer weitreichenden konventionellen Präzisionswaffen. Der Kreml argwöhnt, dass die USA im Konfliktfall nicht nur die isolierten Flottenbasen Kaliningrad und Sewastopol bedrohen,<sup>9</sup> sondern auch Russlands Fähigkeit zum nuklearen Gegenschlag unterminieren könnten. Daher bezweifelt die russische Führung, dass ein militärischer Konflikt mit der westlichen Allianz auf eine Subregion begrenzt werden könnte.

Moskau hat im baltischen Raum seit 1999 keine zusätzlichen substantiellen Kampftruppen stationiert, sondern hält dort noch die Zurückhaltungsverpflichtungen ein, die es 1997 und 1999 eingegangen ist. Die Restrukturierung russischer Kräfte im westlichen und südlichen Militärbezirk konzentriert sich auf den Schwarzmeerraum, denn Moskau hält es offenbar nicht für ausgeschlossen, dass westliche Staaten in den Ukraine-Konflikt eingreifen. Im Schwarzmeerraum hat es aus kleineren Verbänden drei neue Divisionsstrukturen gebildet, erstmals Kampftruppen

3 OSZE, *Wiener Dokument 2011 über vertrauens- und sicherheitsbildende Maßnahmen* [im Folgenden: WD 11], FSC.DOC/1/11, Wien, 30.11.2011. Für ausführliche Erläuterungen zum Wiener Dokument siehe S. 21ff dieser Studie.

4 Zuletzt in NATO, *Brussels Summit Declaration*, Presseverlautbarung 74/2018, 11.7.2018, Nr. 6, 47.

5 NATO, *Warsaw Summit Communiqué*, Presseverlautbarung 100/2016, 9.7.2016, Nr. 36 – 41, <[https://www.nato.int/cps/en/natohq/official\\_texts\\_133169.htm](https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_133169.htm)>. Überblick in Rainer L. Glatz/Martin Zapfe, *NATO Defence Planning between Wales and Warsaw. Politico-Military Challenges of Credible Assurance against Russia*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, Januar 2016 (SWP Comments 5/2016).

6 NATO, *Wales Summit Declaration*, Presseverlautbarung 120/2014, 5.9.2014, Nr. 8, 16 – 23, <[http://www.nato.int/cps/en/natohq/official\\_texts\\_112964.htm?selectedLocale=en](http://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_112964.htm?selectedLocale=en)>.

7 NATO, *Brussels Summit Declaration* [wie Fn. 4], Nr. 14, 25.

8 Andreas Rinke, »U.S. Sceptical about German Call for New Arms Pact with Russia«, *Reuters*, 1.9.2016; »Litauen ist gegen Steinmeiers Plan für ein Rüstungslimit«, in: *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 5.9.2016, <<https://www.faz.net/aktuell/politik/ausland/europa/litauen-weist-frank-walter-steinmeier-plan-fuer-ruestungslimit-zurueck-14420949.html>>; Bruce I. Turner, »Revitalizing Military Confidence-Building, Risk Reduction, and Arms Control in Europe« (Remarks, OSCE Security Days), Wien, 3.10.2016, <<https://2009-2017.state.gov/t/avc/rls/262657.htm>>.

9 Stephan Frühling/Guillaume Lasconjarias, *NATO, A2/AD and the Kaliningrad Challenge*, in: *Survival*, 58 (2016) 2, S. 95 – 116.

ständig an der ukrainischen Grenze stationiert und seine Kräfte auf der Krim verstärkt. Zudem demonstriert Russland mit Großmanövern strategische Mobilität. Schon 2008 hatte es auf die mäßigen Leistungen der russischen Streitkräfte im Georgienkrieg mit einer Militärreform reagiert.<sup>10</sup>

Moskau hat zwar erkennen lassen, dass es eine Erneuerung der konventionellen Rüstungskontrolle grundsätzlich positiv sieht. Es will ihr aber nur dann zustimmen, wenn sie den russischen Bedrohungsperceptionen Rechnung trägt.<sup>11</sup> Zudem forderte der Kreml die Nato auf, ihre gegen Russland gerichtete Abschreckungspolitik zu revidieren.

Der geopolitische Konflikt in Europa belastet auch die Bemühungen um die Lösung postsowjetischer Territorialkonflikte. Russland will verhindern, dass aufgegebene russische Stützpunkte in den Konfliktgebieten in die westliche Einflusszone übergehen. Die Basen der Schwarzmeerflotte zu sichern dürfte der wichtigste Grund für die Entscheidung des Kreml gewesen sein, nach der Maidan-Revolution in Kiew die Krim zu annektieren.

Die von Territorialkonflikten betroffenen Staaten sehen Moskaus Unterstützung für lokale Separationsbewegungen und Russlands militärische Präsenz in den Konfliktgebieten als vorrangige Bedrohung ihrer Sicherheit. Ihr Placet zu einer Revitalisierung der konventionellen Rüstungskontrolle wollen sie aber erst dann erteilen, wenn die russischen (in Berg-Karabach: armenischen) Truppen abziehen.

## Ziele und Regelungen des KSE-Vertrags

Angesichts der veränderten geopolitischen Lage und neuer Bedrohungsperceptionen stellt sich die Frage,

inwieweit der KSE-Vertrag noch wirksame Antworten auf die derzeitigen und absehbaren Herausforderungen für die Sicherheit in Europa geben kann.

Für die Überwindung des Kalten Krieges war die Rüstungskontrolle von grundlegender Bedeutung. Als Eckpfeiler eines neuen umfassenden Sicherheitsansatzes ermöglichte sie es, einen strategischen Interessenausgleich herbeizuführen, die Konfrontation zu beenden, die Staaten Mittel- und Osteuropas politisch zu transformieren und eine kooperative Sicherheitsordnung im Rahmen der OSZE zu vereinbaren. Zusammen mit dem »Zwei-plus-Vier-Vertrag« über die Vereinigung der beiden deutschen Staaten,<sup>12</sup> der Charta von Paris und der Freundschaftserklärung zwischen den Staaten der Warschauer Vertragsorganisation (WVO) und der Nato sorgte die Rüstungskontrolle dafür, dass die einstigen Gegner sich strategisch zurückhielten und ihre legitimen Sicherheitsinteressen gegenseitig achteten. Sie schränkte Offensivpotentiale ein, aber nicht die Fähigkeit zur kollektiven Verteidigung.

In diesem Zusammenhang konnte die Rüstungskontrolle eine Reihe bahnbrechender Erfolge verbuchen. Gemäß dem INF-Vertrag von 1987<sup>13</sup> wurden die landgestützten ballistischen Raketen und Marschflugkörper mittlerer und kürzerer Reichweite der USA und der Sowjetunion vollständig zerstört. Außerdem wurden die vormals sowjetischen, ab Ende 1991 russischen Truppen aus Deutschland und Ostmitteleuropa abgezogen. Zudem gelang es, getreu den Bestimmungen des KSE-Vertrags die konventionellen Streitkräfte stark zu reduzieren und ihre Transparenz zu erhöhen.

### Der KSE-Vertrag schränkte Offensivpotentiale der Militärblöcke von 1990 durch ein Gleichgewicht der Kräfte ein.

Zweck des KSE-Vertrags war es, die militärischen Fähigkeiten für eine großangelegte Aggression in Europa oder einen regionalen Überraschungsangriff zu beseitigen. Daher vereinbarten die Mitgliedstaaten von Nato und WVO, ihre Streitkräfteniveaus erheblich zu senken und ein stabiles militärisches Gleich-

<sup>10</sup> Die Militärdoktrin der Russischen Föderation (Fassung vom Dezember 2014), Übersetzung aus dem Russischen (Bundessprachenamt, Abteilung Sprachmittlerdienst).

<sup>11</sup> The Ministry of Foreign Affairs of the Russian Federation, *Comment by the Information and Press Department on the Article by German Foreign Minister Frank-Walter Steinmeier Published in the Frankfurter Allgemeine Zeitung on August 26, 2016*, Moskau, 5.9.2016, <[http://www.mid.ru/en/foreign\\_policy/news/-/asset\\_publisher/ckNonkJE02Bw/content/id/2422300](http://www.mid.ru/en/foreign_policy/news/-/asset_publisher/ckNonkJE02Bw/content/id/2422300)>; The Ministry of Foreign Affairs of the Russian Federation, *Remarks by Mikhail Ulyanov, Director of the Foreign Ministry Department for Non-Proliferation and Arms Control and Representative of the Russian Federation at the First Committee of the 71st Session of the UNGA, within the General Debate, New York, October 4, 2016*, Moskau, 5.10.2016.

<sup>12</sup> »Vertrag über die abschließende Regelung in Bezug auf Deutschland« [12.9.1990], Art. 3, in: *Bundesgesetzblatt 1990*, Teil II, S. 1318.

<sup>13</sup> *Treaty between the United States of America and the Union of Soviet Socialist Republics on the Elimination of their Intermediate-Range and Shorter-Range Missiles*, Selected Documents No. 25, Department of State Publications 9555, Washington, D.C., Dezember 1987.

gewicht zwischen den beiden Blöcken herzustellen.<sup>14</sup> Das Anwendungsgebiet des KSE-Vertrags umfasst die Territorien der europäischen Vertragsstaaten zwischen dem Atlantik und dem Ural sowie den größten Teil des türkischen Kleinasien.<sup>15</sup>

Mit dem KSE-Vertrag reagierten die Vertragsstaaten auf die militärischen Bedrohungspereptionen der Zeit. Im Westen waren sie geprägt von der Furcht, dass die Sowjetunion die konventionelle Überlegenheit des WVO in Europa und die hohe Stationierungsdichte in Deutschland nutzen könnte, um im Kriegsfall rasch bis an den Rhein vorzustoßen und mit strategischen Folgekräften die Atlantikküste zu besetzen. Die Sowjetunion suchte vor allem die westdeutsche Truppenstärke und die US-Verstärkungskräfte zu begrenzen, die in einer Krise im Lufttransport nach Europa verlegt worden wären.

Zugleich musste das KSE-Begrenzungskonzept geostrategischen Disparitäten Rechnung tragen. Während die WVO sowjetische Verstärkungen aus der Tiefe der zusammenhängenden Landmasse zwischen der Elbe und dem Ural heranzuführen konnte, musste die Nato von der europäischen Peripherie operieren, die durch Seegebiete unterbrochen ist. Die Allianz war auf strategische Verstärkungen aus den USA angewiesen und musste die transatlantischen Verbindungslinien offenhalten. Deshalb lehnte die Nato den Wunsch der Sowjetunion ab, im KSE-Konzept auch Seestreitkräfte zu erfassen.

Innerhalb Europas galt es, Überraschungsangriffe aus dem Stand ebenso zu verhindern wie eine eilige Zuführung von Kräften in die geographischen Berührungszonen der beiden Blöcke. Dabei stand das geteilte Deutschland mit der größten Truppendichte im geographischen und politischen Zentrum eines etwaigen militärischen Konflikts. Es kam also darauf an, die militärischen Kräfte an der innerdeutschen Grenze deutlich zu reduzieren und zu verhindern, dass abgezogene Truppen rasch wieder in diesen Raum zurückgeführt werden konnten.

Gewährleisten sollte dies ein tiefgestaffeltes regionales Begrenzungsregime. Es konzentrierte sich darauf, die Landstreitkräfte in Deutschland und seinen

Nachbarstaaten in Mitteleuropa zu entflechten.<sup>16</sup> Eine erweiterte Begrenzungszone umfasste auch Dänemark, Frankreich, Großbritannien und Italien sowie die sowjetischen Militärbezirke Baltikum, Weißrussland, Karpaten und Kiew.<sup>17</sup> Der dritte Begrenzungsring schloss zusätzlich Spanien, Portugal und die sowjetischen Militärbezirke Moskau und Wolga-Ural ein.<sup>18</sup> Damit entstand eine Stabilitätszone in der Mitte des Anwendungsgebietes vom Atlantik bis zum Ural.

Um neue Kräftekonzentrationen an den peripheren Kontaktlinien der beiden Allianzen zu verhindern, wurde das übrige Anwendungsgebiet in Nordeuropa, auf dem Balkan und im Kaukasus zu einem »Flankengebiet« zusammengefasst und besonderen Obergrenzen unterworfen.<sup>19</sup>

Das KSE-Begrenzungskonzept reichte weit über den engen Ansatz der am Ende ergebnislosen Gespräche über gegenseitige und ausgewogene Streitkräftereduzierungen (Mutual Balanced Force Reduction, MBFR) hinaus, die von 1973 bis 1988 geführt wurden und nur auf Reduzierungen in Mitteleuropa zielten. Es konnte keine Einigung über bestehende Ungleichgewichte, geostrategische Disparitäten und Verstärkungskräfte aus den angrenzenden Regionen erreicht werden. Zudem wollten Deutschland und seine Nachbarstaaten einen Sonderstatus verhindern, da nur ihre Territorien der Rüstungskontrolle unterworfen worden wären.<sup>20</sup>

Auch die Frage, welche militärischen Kräfte »Angriffsfähigkeit« begründeten und daher begrenzt werden sollten, wurde im KSE-Vertrag umfassender beantwortet. Darin wurde anerkannt, dass die Fähigkeit zu raumgreifenden Offensiven auf den synergetischen Effekten des Zusammenwirkens kampf-

14 KSEV, Präambel, 8. Absatz. Gemäß Art. IV 1. darf keine Staatengruppe über mehr als 20 000 Kampfpanzer, 30 000 gepanzerte Kampffahrzeuge, 20 000 Artilleriewaffen, 6800 Kampfflugzeuge und 2000 Angriffshubschrauber im KSE-Anwendungsgebiet verfügen.

15 KSEV, Art. II 1. (B).

16 Zum Begrenzungsraum in Mitteleuropa gehören neben Deutschland auch Belgien, Luxemburg und die Niederlande im Westen sowie Polen, die ČSSR (später Tschechien und Slowakei) und Ungarn im Osten. KSEV, Art. IV 4.

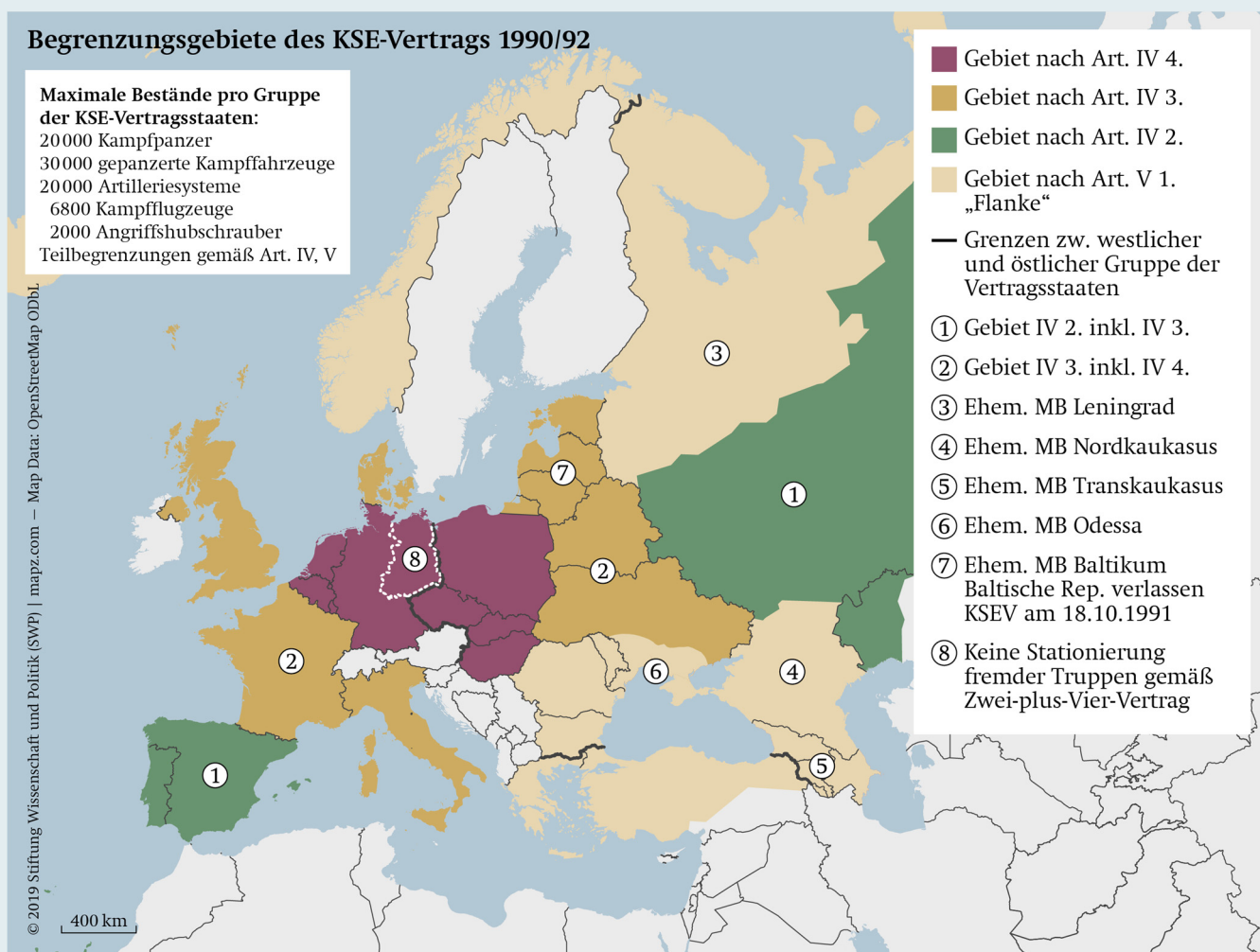
17 KSEV, Art. IV 3.

18 KSEV, Art. IV 2.

19 KSEV, Art. V 1. (A). Zum »Flankengebiet« gehören im Westen Island, Norwegen, Griechenland und die Türkei (ohne den Südostteil), im Osten Rumänien, Bulgarien und die früheren sowjetischen Militärbezirke Leningrad, Nordkaukasus, Odessa und Transkaukasus.

20 Überblick über die Verhandlungsgeschichte bei Rüdiger Hartmann/Wolfgang Heydrich/Nikolaus Meyer-Landrut, *Der Vertrag über konventionelle Streitkräfte in Europa. Vertragswerk, Verhandlungsgeschichte, Kommentar, Dokumentation*, Baden-Baden: Nomos, 1994 (Internationale Politik und Sicherheit, Bd. 43), hier vor allem S. 15–39.

Karte 3



entscheidender Großwaffensysteme im »Gefecht verbundener Waffen« beruht. Deshalb wurden im Vertrag fünf Waffenkategorien identifiziert, die Kernelemente von Angriffsoptionen bilden und daher numerischen und geographischen Begrenzungen unterliegen (Treaty-limited Armaments and Equipment, TLE). Dabei handelt es sich um Kampfpanzer, gepanzerte Kampffahrzeuge, Artilleriewaffen, Kampfflugzeuge und Angriffshubschrauber.<sup>21</sup>

Begrenzungen der Anzahl von Brückenlegepanzern in aktiven Einheiten minderten die Fähigkeit, Flüsse schnell zu überqueren, die quer zu den potentiellen Angriffsrichtungen lagen.<sup>22</sup> Außerdem wurden all jene gepanzerten Fahrzeuge in das Informations- und Verifikationsregime eingeschlossen, die den TLE

ähnlich sehen (*lookalikes*), aber keine unmittelbaren Kampfaufgaben wahrnehmen.<sup>23</sup>

Dagegen galten Luftverteidigungssysteme als »defensiv« und blieben ebenso unberücksichtigt wie Lufttransport- oder Seestreitkräfte. Nur die an Land stationierten Marinekampfflugzeuge, Marineinfanterie und Küstenschutztruppen wurden in Zusatz-erklärungen erfasst.

Über quantitative und operative Faktoren hinaus wurden im KSE-Vertrag qualitative Mindestanforderungen für Bewaffnung, Gewicht, Beweglichkeit und andere Eigenschaften der begrenzten Waffenkatego-

<sup>21</sup> KSEV, Präambel, 10. Absatz; Art. I 1.

<sup>22</sup> KSEV, Art. XI.

<sup>23</sup> KSEV, Protokoll über vorhandene Typen konventioneller Waffen und Ausrüstungen, Abschn. II, i. V. m. Protokoll über Notifikationen und Informationsaustausch (PONI), Abschn. III (D); Inspektionsprotokoll (POI), Abschn. VI, 24. – 32.



rien definiert.<sup>24</sup> Außerdem wurde berücksichtigt, dass das hohe Qualitätsgefälle innerhalb der beiden Allianzen den Technologievorsprung einzelner Vertragsstaaten relativierte. Das dynamische Verständnis von Offensivfähigkeit, das im Vertrag zum Ausdruck kam, trug der Tatsache Rechnung, dass Begrenzungen der Kräfte nur im Kontext von Raum und Zeit operative Wirksamkeit entfalten. Daher wurde im Vertrag auch die Zahl an TLE in aktiven Verbänden begrenzt, um den Zeitaufwand für ihre Mobilisierung zu erhöhen.<sup>25</sup>

Personalstärken wurden im KSE-Vertrag nicht begrenzt, aber der Informationspflicht unterworfen. Erst auf deutschen Wunsch kam ein nicht rechtsverbindliches Zusatzabkommen zustande, das personelle Obergrenzen für alle KSE-Vertragsstaaten enthält (KSE-1a-Abkommen). Damit konnte Deutschland verhindern, als einziger Staat Europas einer Sonderregelung zu unterliegen.<sup>26</sup> Moskau hatte im Zweiplus-Vier-Vertrag darauf bestanden, dass der Personalumfang der deutschen Streitkräfte 370 000 nicht überschreiten dürfe.

Das intrusive Transparenz- und Verifikationsregime des KSE-Vertrags gewährleistet, dass die Begrenzungen eingehalten werden.<sup>27</sup> Im jährlichen Informationsaustausch müssen die Vertragsstaaten ihre Streitkräftestrukturen offenlegen und zu allen Truppenteilen, die TLE führen, detaillierte Angaben über Standorte, TLE-Zahlen, Kategorie und Typen machen.<sup>28</sup> Änderungen müssen notifiziert werden, sobald sie um 10 Prozent von den gemeldeten Zahlen abweichen.<sup>29</sup>

TLE-führende Truppenteile bilden Inspektionsstätten und Verifikationsobjekte. Ihre Anzahl bestimmt

die »passive Quote«<sup>30</sup> der zulässigen Vor-Ort-Inspektionen. Pro Jahr dürfen 15 Prozent der Verifikationsobjekte eines Vertragsstaates inspiziert werden.<sup>31</sup> 23 Prozent davon dürfen für Verdachtsinspektionen »spezifizierter Gebiete« herangezogen werden, in denen TLE vermutet werden, die nicht gemeldet wurden.<sup>32</sup>

Besondere Inspektionsverfahren gelten für vertragsbedingte Reduzierungen von TLE<sup>33</sup> sowie für die Rekategorisierung von Angriffshubschraubern und die Reklassifizierung von Kampfflugzeugen. In diesen Fällen werden Hubschrauber und Flugzeuge technisch verändert und verlieren deshalb ihre TLE-Eigenschaften.<sup>34</sup> Detaillierte Zählregeln sollen zudem verhindern, dass TLE unberücksichtigt bleiben, die sich außerhalb der Streitkräfte befinden, etwa bei den Sicherheitstruppen der Innenministerien, oder die außer Dienst gestellt und für die Verschrottung oder den Export vorgesehen sind.<sup>35</sup>

### Russland rüstete am umfassendsten ab, Deutschland folgte an zweiter Stelle.

Das KSE-Konzept des militärischen Gleichgewichts auf niedrigerem Niveau hatte ungleiche Abrüstungsverpflichtungen zur Folge. So mussten die Nachfolgestaaten der UdSSR weitaus höhere Abrüstungsleistungen erbringen als die meisten Nato-Staaten. Russland rüstete am umfassendsten ab, das vereinigte Deutschland folgte an zweiter Stelle. Wie vereinbart hatten die KSE-Vertragsstaaten ihre wesentlichen Abrüstungsverpflichtungen bereits 1996 erfüllt, vier Jahre nachdem der KSE-Vertrag in Kraft getreten war.<sup>36</sup>

24 KSEV, Art. II, 1. (C), (D), (K)–(P). Leicht bewaffnete Aufklärungsfahrzeuge wurden nicht erfasst. Panzerfahrzeuge werden in die Subkategorie »schwere gepanzerte Kampffahrzeuge« eingeordnet, wenn sie ein geringeres Gewicht haben oder leichter bewaffnet sind als Kampfpanzer. Für Kampfhubschrauber ohne Lenkwaffenfähigkeit gelten Informationspflichten, aber keine Begrenzungen. Ein Typenprotokoll enthält alle TLE und *lookalikes*, die 1990 im Dienst der Vertragsstaaten standen.

25 10–15 Prozent der TLE müssen in »ausgewiesenen ständigen Lagerstätten« deponiert werden. KSEV, Art. II 1. (H), Art. IV 2., X.

26 »Abschließende Akte der Verhandlungen über Personalstärken der konventionellen Streitkräfte in Europa«, in: *Bulletin der Bundesregierung*, Nr. 79, 17.7.1992, S. 753ff.

27 KSEV, Art. XIII, XIV, XV.

28 KSEV, PONI [wie Fn. 23].

29 Ebd., Abschn. VIII (B).

30 Der Begriff »passive Quote« bezeichnet die Anzahl von Vor-Ort-Inspektionen, die ein Vertragsstaat in Verifikationsobjekten seiner Streitkräfte im Anwendungsgebiet des KSEV innerhalb eines jeden Kalenderjahrs zulassen muss. Sie schließt auch Truppen ein, die auf dem Hoheitsgebiet eines anderen Vertragsstaates stationiert sind.

31 KSEV, POI [wie Fn. 23], Abschn. II, 10. (D).

32 Ebd., Abschn. II, 11. (B). Mit Verdachtsinspektionen können auch landgestützte Verbände der Marineinfanterie, des Küstenschutzes und der Marineflieger beobachtet werden.

33 KSEV, Art. VIII, i. V. m. POI [wie Fn. 23], Abschn. X, und Reduzierungsprotokoll.

34 KSEV, Abschn. IX, i. V. m. Protokoll über die Reklassifizierung von Flugzeugen und Protokoll über die Rekategorisierung von Hubschraubern.

35 KSEV, Art. III, IX, XII.

36 »Schlussdokument der Ersten Konferenz zur Überprüfung der Wirkungsweise des Vertrags über konventio-

Die KSE-Begrenzungen sollten vor allem Konflikte zwischen den beiden Allianzen von 1990 verhindern. Völkerrechtliche Träger des Vertrags sind zwar die Vertragsstaaten, aber sie bleiben der »östlichen« oder »westlichen« Staatengruppe zugeordnet, die durch ihre jeweilige Bündniszugehörigkeit definiert war.<sup>37</sup> Die kollektiven Begrenzungen gelten für diese »Staatengruppen«. Jeweilige nationale Anteilshöchstgrenzen wurden innerhalb der Bündnisse politisch vereinbart und dann notifiziert.<sup>38</sup>

Lediglich mit der sogenannten Hinlänglichkeitsregel des KSE-Vertrags wird die Dominanz einer führenden Militärmacht innerhalb der Staatengruppen begrenzt. Mit dieser Bestimmung wurde sichergestellt, dass die Sowjetunion nicht mehr als etwa 66 Prozent der landgestützten und 75 Prozent der luftgestützten TLE ihrer Staatengruppe besitzen durfte<sup>39</sup> und die Hauptlast der Abrüstung zu tragen hatte. Nach der Aufteilung ihres militärischen Erbes galt diese Regel für den russischen Anteil innerhalb der postsowjetischen Staaten.

Der Vertrag wahrte das Prinzip der Reziprozität der Verpflichtungen, trug aber auch den geostrategischen Disparitäten Rechnung. Darüber hinaus bekannten sich die Vertragsstaaten zu dem Grundsatz, dass Streitkräfte nur dann auf dem Territorium anderer Staaten stationiert werden dürfen, wenn diese ihre ausdrückliche Zustimmung erteilen (*host nation consent*).<sup>40</sup> Diese Regel diente dazu, die Souveränität der klassischen Nationalstaaten zu schützen. Territorialkonflikte, die sich mit der Auflösung der Sowjetunion im postsowjetischen Raum entwickelten, konnten die Vertragsstaaten nicht vorhersehen.

## Geopolitische Veränderungen und postsowjetische Territorialkonflikte

Der KSE-Vertrag schuf ein militärisches Gleichgewicht zwischen den Allianzen, die 1990 bestanden. Der geopolitische Status quo nach der deutschen Vereinigung

bestimmte die militärische Wirksamkeit der Begrenzungskonzepte. Doch die Konfrontation war beendet, die Sowjetunion zog sich aus Ostmitteleuropa zurück, und eine neue kooperative Sicherheitsordnung zeichnete sich ab, in deren Zentrum die OSZE stehen sollte. Bereits im Sommer 1991 löste sich die Warschauer Vertragsorganisation auf. Im Dezember 1991 beendeten die Unabhängigkeitserklärungen der 15 Sozialistischen Sowjetrepubliken (SSR) auch die Existenz der Sowjetunion.

Es stellte sich nun die Frage, zu welchem Zweck und in welcher Form der KSE-Vertrag aufrechterhalten werden sollte, der noch nicht in Kraft getreten war. Während Deutschland, die USA und westeuropäische Verbündete Stabilitätserwägungen ins Feld führten, traten in Mittel- und Osteuropa Zweifel am KSE-Konzept auf, denn er setzte die politische Kohäsion eines Vertragsblocks voraus, der nicht mehr existierte. Nur die russische Führung unterstützte den westlichen Ansatz, weil der KSE-Vertrag die Nato auf den geographischen Raum und die militärischen Kräfte begrenzte, die 1990 vereinbart worden waren.

Estland, Lettland und Litauen erklärten im Oktober 1991, nicht mehr zum KSE-Anwendungsgebiet zu gehören,<sup>41</sup> da sie keine Nachfolgestaaten der UdSSR seien. Auch Georgien, Aserbaidschan und die Republik Moldau konnten nur mit Mühe davon überzeugt werden, dem KSE-Vertrag beizutreten. Sie waren nicht daran interessiert, ein fiktives Ost-West-Gleichgewicht fortzuschreiben, standen sie doch im Begriff, die Unabhängigkeitsbestrebungen in Abchasien und Südossetien (Georgien), Berg-Karabach (Aserbaidschan) und Transnistrien (Republik Moldau) militärisch niederzuschlagen. Erst auf westlichen und russischen Druck hin fanden sich acht der 15 ehemaligen SSR im Mai 1992 bereit, die KSE-relevante militärische Erbmasse der Sowjetunion rechtsverbindlich aufzuteilen und KSE-Vertragsstaaten zu werden.<sup>42</sup> Auf dieser Grundlage verabschiedeten die nun 29 Vertragsstaaten im Juni 1992 in Oslo einen modifizierten KSE-

nelle Streitkräfte in Europa und der Abschließenden Akte der Verhandlungen über Personalstärken (vom 31.5.1996)«, Abschn. II (5), (6), in: Zentrum für Verifikationsaufgaben der Bundeswehr, *Vertrag über konventionelle Streitkräfte in Europa (KSE-Vertrag) – Textsammlung*, Bd. 2, Geilenkirchen 2006, S. 29f.

37 KSEV, Art. II 1. (A).

38 KSEV, Art. VII.

39 KSEV, Art. VI.

40 KSEV, Art. IV 5.

41 Vgl. auch »Erklärung des Vorsitzenden der Gemeinsamen Beratungsgruppe« [zur Auswirkung der Unabhängigkeit der baltischen Staaten vom 18. Oktober 1991], Deutscher Bundestag, Drucksache 12/1445, Anlage, Bonn, 31.10.1991.

42 »Abkommen über die Grundsätze und das Verfahren der Durchführung des Vertrags über konventionelle Streitkräfte in Europa (Vertrag von Taschkent) [15.5.1992]«, nichtamtliche Übersetzung, in: Zentrum für Verifikationsaufgaben der Bundeswehr (Hg.), *Vertrag über konventionelle Streitkräfte in Europa* [wie Fn. 36], S. 55ff.

Vertrag.<sup>43</sup> Er trat nach kurzer vorläufiger Anwendung am 9. November 1992 in Kraft.

Die ethnischen und territorialen Konflikte, die 1990 an der südlichen Peripherie der zerfallenden Sowjetunion ausbrachen, belasteten die Umsetzung des KSE-Vertrags von Anfang an. Sie schufen Grauzonen, in denen Georgien, Aserbaidshan und Moldau keine Kontrolle über Gebiete ausüben, die in der Sowjetunion autonome Verwaltungseinheiten waren. Über deren Waffenbestände legten die Zentralregierungen Schätzungen vor,<sup>44</sup> die nicht verifiziert werden können (Unaccounted Treaty-limited Armaments and Equipment, UTLE). Zwar handelte es sich um geringe Umfänge, die für das Kräftegleichgewicht in Europa keine Bedeutung hatten. Doch für die drei betroffenen Staaten spielten sie eine wichtige Rolle, standen sie doch ihren Ambitionen im Wege, die Territorialhoheit in den früheren SSR-Grenzen einschließlich der Autonomiegebiete zu erzwingen.

Dort beriefen sich lokale Machteliten auf nationale Selbstbestimmungsrechte, die im föderalen Staatsaufbau des Vielvölkerstaates UdSSR verankert waren. Es waren ethnische Minderheiten, die den namensgebenden Kern der Autonomen Sozialistischen Sowjetrepubliken (ASSR), der Autonomen Gebiete (AG) und der Autonomen Bezirke (AB) gebildet hatten. Sie verfügten über eigenständige Vertretungen im Nationalitätenrat der Union, einer der beiden gesetzgebenden Kammern des Obersten Sowjet.<sup>45</sup>

Dessen »Austrittsgesetz« vom März 1990<sup>46</sup> gewährte den autonomen Gebietseinheiten das Recht, durch Plebiszite über ihre politische Zukunft selbst zu entscheiden, sollte die jeweils übergeordnete SSR die

Unabhängigkeit erklären. Von nationalistischer Agitation und gewaltsamen Ausschreitungen überschattet, gingen die Plebiszite in der ASSR Abchasien, dem AG Südossetien und dem AG Berg-Karabach zu Ungunsten Georgiens und Aserbaidshans aus. Unterstützt von der 14. Sowjetischen Armee, lösten sich auch transnistrische Freischärler von der früheren SSR Moldau.

Die neuen Zentralregierungen scheiterten mit ihren Versuchen, die Milizen der Autonomiegebiete militärisch zu besiegen. Armenische Truppen unterstützten die Miliz von Berg-Karabach. Nach militärischer Intervention erzwang Russland zwischen 1992 und 1994 Waffenstillstände. Sie beendeten zwar die Kämpfe, doch die Regelung des künftigen politischen Status der umstrittenen Gebiete sollte durch Verhandlungen erzielt werden. Bis dahin blieben sie de facto unter Kontrolle der lokalen Verwaltungsbehörden, allerdings ohne internationale Anerkennung als souveräne Staaten.<sup>47</sup>

Die Waffenstillstände der Jahre 1992 bis 1994 bildeten die Rechtsgrundlage für die Präsenz russischer Friedenstruppen in Südossetien und Abchasien bis 2009 sowie in Transnistrien bis heute. Dagegen sichern im Konfliktgebiet Berg-Karabach armenische Truppen und lokale Milizen nicht nur die armenisch besiedelte Exklave, sondern auch eine Zone, die diese mit Armenien verbindet, bis 1990 von Aserbaidshanern bewohnt war und zur SSR Aserbaidshan gehörte.

Die westlichen Staaten bekannten sich zur territorialen Integrität und Souveränität der postsowjetischen Republiken in ihren vormaligen SSR-Verwaltungsgrenzen. Zunächst reagierten sie aber mit Verständnis auf die russischen Interventionen, erschien doch ein kooperatives Russland als natürliche Ordnungsmacht in Konflikten auf dem Territorium der einstigen UdSSR. Viel stärker galt die westliche Aufmerksamkeit dem zweiten Golfkrieg von 1991 sowie den Kriegen und ethnischen Säuberungen im zerfallenden Jugoslawien. Deutschland konzentrierte sich auf den Vereinigungsprozess und den schrittweise erfolgenden Abzug russischer Stationierungstruppen aus den neuen Bundesländern und Berlin.

Tatsächlich agierte Moskau in den postsowjetischen Konflikten der 1990er Jahre noch als neutraler Mittler. Gemeinsam mit der OSZE verurteilte es 1996 Abchasien wegen ethnischer Säuberungen gegen die

43 »Schlußdokument der Außerordentlichen Konferenz der Vertragsstaaten des Vertrags über konventionelle Streitkräfte in Europa« [5.6.1992], in: *Bundesgesetzblatt* 1992, Teil II, Nr. 36, 10.10.1992, S. 1037ff.

44 Demnach befanden sich 1997 in Berg-Karabach etwa 830 TLE, in Abchasien 124, in Südossetien 29 und in Transnistrien 100. Verbalnoten Aserbaidshans vom 22.1.1997, Georgiens vom 18.2.1997 und der Republik Moldau vom 4.2.1997.

45 Im Nationalitätenrat waren die 15 SSR mit je 32, die 20 ASSR mit je 11, die 8 AG mit je 5 und die 10 AB mit je einem Abgeordneten vertreten. Vgl. *Brockhaus Enzyklopädie*, 17. Aufl., Band 17, Wiesbaden 1973, S. 590.

46 *Law on Secession from the USSR. Law on Procedure for Resolving Questions Connected with a Union Republic's Secession from the USSR*, 3.4.1990, <<http://soviethistory.msu.edu/1991-2/shevardnadze-resigns/shevardnadze-resigns-texts/law-on-secession-from-the-ussr/>>.

47 Überblick bei Gerard Toal, *Near Abroad. Putin, the West, and the Contest over Ukraine and the Caucasus*, New York 2017, vor allem S. 58–69.

georgische Minderheit und veranlasste Sanktionen der Gemeinschaft Unabhängiger Staaten (GUS).<sup>48</sup> Der Sicherheitsrat der Vereinten Nationen (VN) entsandte eine unbewaffnete Beobachtermission (United Nations Observer Mission in Georgia, UNOMIG) in das georgisch-abchasische Konfliktgebiet, die dort unter dem Schutz einer 2500 Mann umfassenden Friedenstruppe der GUS (aber de facto Russlands) operierte. Sie sollten gewährleisten, dass in einer Sicherheitszone beiderseits des Flusses Inguri keine militärischen Aktivitäten stattfanden und in einer erweiterten Zone keine schweren Waffen stationiert wurden. Das Mandat endete im Juni 2009.

Im Konflikt um Südossetien leitete die OSZE den Friedensprozess. Sie setzte eigene Beobachter ein und betrieb ein Büro am Sitz des südossetischen De-facto-Regimes in Zchinwali. Nachdem in Moskau 1992 ein Waffenstillstand vereinbart worden war, wurde eine Sicherheitszone um die Stadt geschaffen, die von einer trilateralen Friedenstruppe aus je einem russischen, georgischen und ossetischen Bataillon überwacht wurde. Auch in Transnistrien ist die OSZE federführend im Friedensprozess, an dem neben den Konfliktparteien Chişinău und Tiraspol auch Russland und die Ukraine sowie als Beobachter die EU und die USA beteiligt sind (»Fünf plus Zwei«). Hier wacht ebenfalls eine trilaterale Friedenstruppe über den Waffenstillstand, und zwar aus je einem moldauischen, transnistrischen und russischen Bataillon.<sup>49</sup>

Die erste KSE-Überprüfungskonferenz hat 1996 auf die Territorialkonflikte reagiert und den Willen der Vertragsstaaten bekräftigt, das Problem der nicht verifizierten Waffenbestände in den umstrittenen Gebieten (UTLE) zu lösen.<sup>50</sup> Zudem beschäftigte sie

sich mit den Folgen der russischen Operationen im Nordkaukasuskonflikt. Dort hatte Moskau die nationalen Anteilshöchstgrenzen für gepanzerte Kampffahrzeuge im Flankengebiet überschritten. Während der Westen darauf bestand, dass die Begrenzungen einzuhalten sind, warb Moskau um Verständnis für eine vorübergehende Überschreitung und forderte, die Flankenregel zu modifizieren, um mehr Flexibilität bei der Aufstandsbekämpfung zu gewinnen.

Eine Kompromisslösung verkleinerte die »alte« Flankenzone geographisch, so dass Russland die erlaubten TLE-Bestände auf das verbleibende Flankengebiet konzentrieren konnte. Im Gegenzug musste es einwilligen, in den herausgenommenen »alten« Flankengebieten zehn zusätzliche Inspektionsquoten zu dulden.<sup>51</sup> Dazu gehörten Materialdepots im Militärbezirk Nordkaukasus sowie der Oblast (Region) Pskow, der an die baltischen Staaten grenzt.

## Nato-Erweiterung und KSE-Anpassung

Seit 1999 hat die Osterweiterung der Nato den geopolitischen Kontext verändert, der das KSE-Konzept des militärischen Gleichgewichts in Europa begründet hatte. Schon die Auflösung des östlichen Militärblocks hatte Zweifel genährt, ob der KSE-Vertrag fortbestehen sollte. Daher musste die Aufnahme früherer WVO-Staaten in die westliche Staatengruppe die politische Logik und die operative Wirksamkeit von Blockbegrenzungen vollends beseitigen.

Dies galt nicht nur für die erlaubten Maximalbestände der begrenzten Waffenkategorien (TLE): Bei der Nato stiegen sie nun deutlich an, während sie bei der verbleibenden östlichen Staatengruppe entsprechend abnahmen. Vor allem die Raum- und Zeitberechnungen, die der Bewertung operativer Offensivfähigkeiten zugrunde lagen, verloren an Bedeutung.

So verschob der Bündnisbeitritt Polens, Tschechiens und Ungarns 1999 die Ostgrenze der Allianz, zugleich geographische Trennlinie zwischen den KSE-Staatengruppen, um 600–700 Kilometer nach Osten. Die zentrale Begrenzungsregion in Mitteleuropa, die einst der Entflechtung der hohen Truppendichte

48 »Lissabonner Dokument 1996 (1), Treffen der Staats- und Regierungschefs der Teilnehmerstaaten der OSZE am 2. und 3. Dezember 1996 in Lissabon, Gipfelerklärung von Lissabon«, Nr. 20, in: Auswärtiges Amt, *Von der KSZE zur OSZE. Grundlagen, Dokumente und Texte zum deutschen Beitrag 1993–1997*, Bonn 1998, S. 324–331 (329).

49 »Gipfelerklärung von Istanbul«, Nr. 18, in: OSZE, *Dokument von Istanbul 1999*, PCOGW389, Istanbul 2000, S. 47–57 (51).

50 »Schlussdokument der Ersten Konferenz zur Überprüfung der Wirkungsweise des Vertrags über konventionelle Streitkräfte in Europa« [wie Fn. 36], Abschn. II (9), S. 30; Beschluss der Gemeinsamen Beratungsgruppe, Nr. 20/96, 3.12.1996 (Journal 244), und Nr. 9/97, 23.7.1997 (Journal 273), in: Zentrum für Verifikationsaufgaben der Bundeswehr (Hg.), *Vertrag über konventionelle Streitkräfte in Europa* [wie Fn. 36], S. 186, 188.

51 »Schlussdokument der Ersten Konferenz zur Überprüfung der Wirkungsweise des Vertrags über konventionelle Streitkräfte in Europa« [wie Fn. 36], Anlage A, S. 33–37. Auch die Ukraine konnte ihr Flankengebiet (vormals MB Odessa) durch Ausschluss der Verwaltungsregion Odessa verkleinern.

in Deutschland und seinen Nachbarländern dienen sollte, bestand nun mit Ausnahme der Slowakei nur noch aus Nato-Staaten.<sup>52</sup> Ein Gleichgewicht zwischen Bündnispartnern, wie es der KSE-Vertrag bis heute vorsieht, hat jedoch keine politische oder militärische Bedeutung mehr. Erstmals grenzte die Allianz nun auch unmittelbar an russisches Territorium, nämlich an die Region Kaliningrad (Königsberg). Sie ist neben Kronstadt bei St. Petersburg der wichtigste Stützpunkt der Baltischen Flotte.

### **Mit der Osterweiterung der Nato wurde das KSE-Gleichgewicht bedeutungslos.**

Moskau reagierte skeptisch auf die Erweiterungsabsicht, die sich seit 1994 in den offiziellen Verlautbarungen der Allianz niederschlug. Während die Nato an das Prinzip der freien Bündniswahl erinnerte, sah Moskau darin zunächst einen Bruch der Vereinbarungen von 1990, die eine kooperative Sicherheitsordnung für Europa und ein militärisches Gleichgewicht auf der Basis des geopolitischen Status quo vorsahen.<sup>53</sup> Bei der Vereinigung der beiden deutschen Staaten hatte Moskau zwar das Recht auf freie Bündniswahl akzeptiert. Damals aber verhinderten militärische Beschränkungen, dass daraus geopolitische Nachteile für Russland entstanden. So wurde im Zwei-plus-Vier-Vertrag festgelegt, dass auf dem Gebiet der früheren DDR und Berlins keine fremden Truppen stationiert werden dürfen.<sup>54</sup>

Zudem setzte der KSE-Vertrag der Nato numerische und geographische Grenzen. In der Veränderung dieses Acquis sah Moskau eine antirussische Frontstellung wiederaufleben. Der Kosovokrieg der westlichen Allianz von 1999 gegen Restjugoslawien verstärkte diesen Eindruck und führte dazu, dass die Nato-Russland-Konsultationen vorübergehend unterbrochen wurden.

Es waren jedoch recht unterschiedliche Interessen, welche die westlichen Staaten und die Nato-Beitrittskandidaten mit der Allianzerweiterung verfolgten. Während letztere politische und wirtschaftliche Vorteile, aber auch militärische Schutzgarantien gegen Russland erwarteten, standen für Berlin stabilitätspolitische Erwägungen im Vordergrund. Die Bundesregierung wollte verhindern, dass der frühere Graben zwischen dem westlichen und dem östlichen Staatenblock weiterhin entlang der deutschen Ostgrenze verlief und die Nachbarn von der westlichen Wohlstandszone trennte. Sie glaubte, mit der Nato-Erweiterung die politische Stabilität in Mitteleuropa fördern und gleichzeitig die Kooperation mit Russland fortsetzen zu können.<sup>55</sup>

Daher musste die Bundesregierung darauf drängen, dass die Allianz ihren kooperativen Kurs beibehielt und in belastbare Rückversicherungen für Russland einwilligte. Darin waren sich Berlin und Washington durchaus einig, denn auch die Clinton-Administration war daran interessiert, weiter mit Russland zusammenzuarbeiten. Die Rüstungskontrollpolitik konnte sie jedoch nur fortführen, wenn sie die Auflagen des US-Kongresses vom 14. Mai 1997 erfüllte, nämlich den Rückzug russischer Truppen aus der Republik Moldau und Georgien sowie die Nato-Erweiterung voranzutreiben.<sup>56</sup> Vor diesem Hintergrund warben vor allem Deutschland und die USA dafür, die Nato-Erweiterung kooperativ einzubetten. Die Bemühungen mündeten schließlich in einen neuen strategischen Kompromiss, der die Vereinbarungen von 1990 überlagerte.

Mit der Nato-Russland-Grundakte von 1997<sup>57</sup> gelang es, die strategischen Zurückhaltungsverpflichtungen aus dem Jahr 1990 in eine veränderte geopolitische Lage zu übertragen. Beide Seiten verpflichteten sich, die Prinzipien der Schlussakte von Helsinki (1975)<sup>58</sup> und der Charta von Paris (1990) zu wahren, die OSZE als gemeinsames Dach einer umfassenden Sicher-

52 Der Nato-Beitritt der Slowakei, die ebenfalls zur mitteleuropäischen Begrenzungsregion des KSEV gehört, war ursprünglich für 1999 geplant. Tatsächlich wurde sie aber erst 2004 Mitglied der Allianz.

53 Zu den russischen Vorbehalten und zur Verhandlungsgeschichte vgl. Rüdiger Hartmann/Wolfgang Heydrich, *Die Anpassung des Vertrages über konventionelle Streitkräfte in Europa. Ursachen, Verhandlungsgeschichte, Kommentar, Dokumentation*, Baden-Baden: Nomos, 2002 (Internationale Politik und Sicherheit, Bd. 53), S. 54–67.

54 »Vertrag über die abschließende Regelung in Bezug auf Deutschland« [wie Fn. 12], Art. 5 (3).

55 Dazu Hartmann/Heydrich, *Die Anpassung des Vertrages über konventionelle Streitkräfte in Europa* [wie Fn. 53], S. 67.

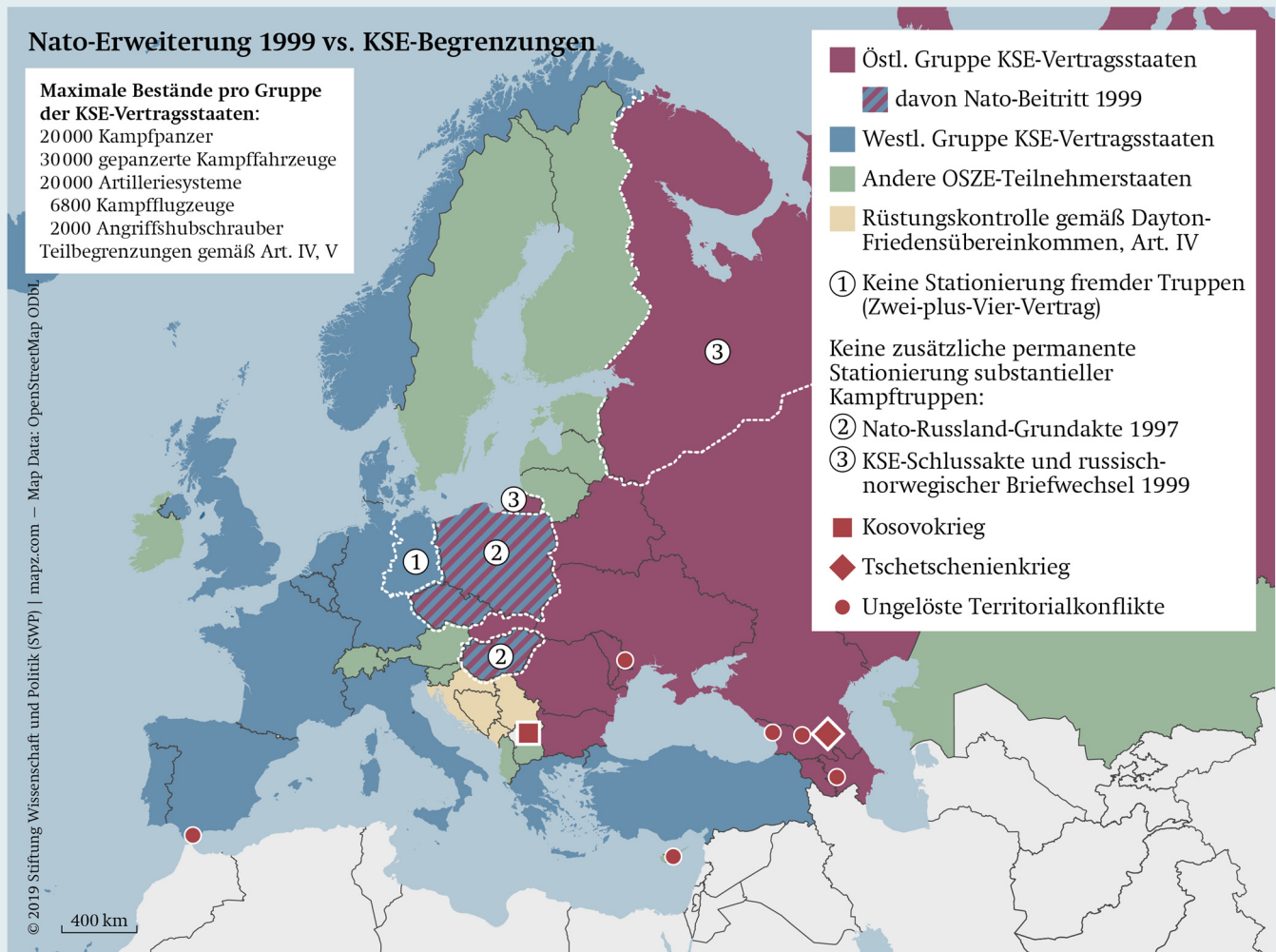
56 Vgl. Ulrich Kühn, *From Capitol Hill to Istanbul. The Origins of the Current CFE Deadlock*, Hamburg: Centre for OSCE Research (CORE), 2009 (Working Paper Nr. 19), S. 10ff.

57 NATO/Russian Federation, *Founding Act on Mutual Relations, Cooperation and Security between NATO and the Russian Federation*, Paris, 27.5.1997, <[https://www.nato.int/cps/en/natolive/official\\_texts\\_25468.htm](https://www.nato.int/cps/en/natolive/official_texts_25468.htm)>.

58 *Schlussakte von Helsinki*, 1.8.1975, in: Auswärtiges Amt (Hg.), *20 Jahre KSZE. 1973–1993*, 2. Aufl., Bonn 1993, S. 18–81.



Karte 4



heitskooperation von Vancouver bis Wladiwostok zu stärken, die Zusammenarbeit der Nato mit Russland durch regelmäßige Konsultationen und konkrete gemeinsame Projekte zu vertiefen und den KSE-Vertrag an die neue Lage anzupassen.

Bis zum Inkrafttreten des KSE-Anpassungsabkommens sollte eine Interimsformel verbürgen, dass die strategische Zurückhaltung gewahrt wird. Die Nato bekannte sich dazu, in der damals vorhersehbaren Sicherheitslage die Beistandspflichten für die neuen Mitgliedstaaten nicht durch die dauerhafte zusätzliche Stationierung substantieller Kampftruppen zu gewährleisten, sondern durch Verstärkungsfähigkeit, Interoperabilität, Übungen und eine angemessene Infrastruktur.<sup>59</sup> Zudem versicherte die Nato, es gebe keine Absicht, keine Pläne und keinen Grund, Nuklear-

waffen auf dem Territorium neuer Bündnismitglieder zu stationieren.<sup>60</sup>

Das KSE-Anpassungsabkommen (AKSE) wurde von den mittlerweile 30 KSE-Vertragsstaaten<sup>61</sup> am 19. November 1999 während des OSZE-Gipfels in Istanbul unterschrieben.<sup>62</sup> Das Übereinkommen hält an der Definition der vertragsbegrenzten Waffen und Ausrüstungen (TLE) sowie des Anwendungsgebietes zwischen dem Atlantik und dem Ural fest.

Ersetzt wurden allerdings die KSE-Blockbegrenzungen, und zwar durch nationale Obergrenzen für die TLE eines jeden Vertragsstaates im Anwendungs-

<sup>60</sup> Ebd., Abschn. IV., 2. Abs.

<sup>61</sup> 1993 hatten sich Tschechien und die Slowakei getrennt.

<sup>62</sup> »Übereinkommen über die Anpassung des Vertrags über konventionelle Streitkräfte in Europa« [im Folgenden: AKSE], in: OSZE, *Dokument von Istanbul 1999* [wie Fn. 49], S. 126–252.

<sup>59</sup> NATO/Russian Federation, *Founding Act* [wie Fn. 57], Abschn. IV., 12. Abs.

gebiet<sup>63</sup> und durch territoriale Obergrenzen für die bodengebundenen TLE im jeweiligen Hoheitsgebiet der Vertragsstaaten in Europa.<sup>64</sup> Die territorialen Obergrenzen liegen in neun Vertragsstaaten in Westeuropa über den nationalen Obergrenzen und erlauben so, verbündete Truppen zu stationieren, ohne die nationalen Bestände einzuschränken. Die Staaten der bisherigen östlichen Gruppe erhielten keine zusätzlichen Stationierungsspielräume. Vor allem Russland war daran interessiert, Truppenkonzentrationen an seiner Peripherie zu verhindern.

Jede Stationierung bedarf der ausdrücklichen Zustimmung des gastgebenden Staates (*host nation consent*).<sup>65</sup> Nach Auffassung des US-Kongresses sollte dieses Prinzip auch in den umstrittenen Gebieten gelten, die Gegenstand postsowjetischer Territorialkonflikte waren und über deren endgültigen Status noch verhandelt wurde.<sup>66</sup>

Russland forderte, dass die Nato am Ende des Anpassungsprozesses nicht über mehr TLE verfügen dürfe als vor der Osterweiterung. Daher senkten zehn Nato-Staaten, darunter Deutschland, ihre künftig rechtsverbindlichen nationalen Obergrenzen im Vergleich zu den bisherigen nationalen Anteilshöchstgrenzen, die bündnisintern vereinbart worden waren.<sup>67</sup> Polen, Tschechien, Slowakei und Ungarn verpflichteten sich, ihre territorialen Obergrenzen bis 2002 oder 2003 zu vermindern. Gemeinsam mit Deutschland, Weißrussland und der Ukraine verzichteten sie auch darauf, künftig ihre territorialen Obergrenzen im Tausch gegen Senkungen anderer Staaten anzuheben.<sup>68</sup> Russland reagierte auf die Zurückhaltungserklärungen der Nato mit der reziproken politischen Verpflichtung, keine zusätzlichen substantiellen Kampftruppen dauerhaft in den Regionen

Pskow und Kaliningrad zu stationieren.<sup>69</sup> Bilateral traf es mit Norwegen eine ähnliche Vereinbarung für Nordeuropa.<sup>70</sup> Im Ergebnis dieser politischen Erklärungen sollte eine Stabilitätszone in Zentraleuropa von Frankreich bis Russland entstehen.

Die territorialen Obergrenzen veränderten das Stabilisierungskonzept des KSE-Vertrags. Statt der regionalen Stabilität zwischen den früheren Blöcken stand nun die subregionale Stabilität in einer fragmentierten Staatenwelt im Mittelpunkt.

Vorübergehende Überschreitungen der territorialen Obergrenzen für Übungen oder Krisenfälle sind gemäß AKSE zulässig, aber generell auf den Maximalumfang einer »verstärkten Brigade« (Basic Temporary Deployment, BTD) beschränkt, nämlich auf 153 Kampfpanzer, 241 gepanzerte Kampffahrzeuge und 140 Artilleriewaffen. In Ausnahmefällen (jedoch nicht im Gebiet der früheren KSE-Flankenregion) darf diese Zahl um das Zweifache überschritten werden.<sup>71</sup> Somit hält der AKSE am Grundsatz fest, eine Truppenkonzentration in den »Flankenstaaten« auszuschließen, also Norwegen, Island, Rumänien, Bulgarien, Griechenland, Türkei (soweit im Anwendungsgebiet), Armenien, Aserbaidschan und Georgien.

Vor allem auf türkischen und norwegischen Wunsch wurden territoriale Zwischenobergrenzen auch für die bisherige Flankenregion Russlands vereinbart. Sie umfasst die Militärbezirke Leningrad und Nordkaukasus, die 1996 um Gebiete zwischen Wolga und Don sowie um den Oblast Pskow verkleinert worden waren.<sup>72</sup> Die Begrenzung auf ein BTD und das Prinzip des *host nation consent* galten auch für die russischen Stationierungstruppen in Georgien. Damit war der Weg für ihre Reduzierung und schließlich ihren Abzug geebnet. Friedenstruppen, die aufgrund eines VN- oder OSZE-Mandats stationiert sind, blieben allerdings von solchen Begrenzungen ausgenommen.<sup>73</sup>

In der Ukraine wurde die Flankenbegrenzung des Militärbezirks Odessa, der die nördliche Schwarzmeerküste mit der Krim umfasste, auf eine territoriale Zwischenobergrenze des Verwaltungsbezirks Odessa

63 AKSE, Art. 5 [zu KSEV, Art. IV], 1., i. V. m. Protokoll über nationale Obergrenzen, in: ebd., S. 130, 146f.

64 AKSE, Art. 6 [zu KSEV, Art. V], 1., i. V. m. Protokoll über territoriale Obergrenzen, in: ebd., S. 132, 148f.

65 AKSE, Art. 2 [zu KSEV, Art. I], 3., in: ebd., S. 127.

66 Vgl. Kühn, *From Capitol Hill to Istanbul* [wie Fn. 56], S. 4ff; Toal, *Near Abroad* [wie Fn. 47], S. 65f, 103ff.

67 Neben Deutschland willigten auch die USA, Frankreich, Großbritannien, Italien, Spanien, Belgien, die Niederlande, Luxemburg und Dänemark ein, ihre nationalen Obergrenzen zu senken. AKSE, Protokoll über nationale Obergrenzen [wie Fn. 63], S. 146f.

68 *Schlussakte der Konferenz der Vertragsstaaten des Vertrags über konventionelle Streitkräfte in Europa* [im Folgenden: KSE-Schlussakte], 19.11.1999, Anhänge 1–4, 6–12, in: OSZE, *Dokument von Istanbul 1999* [wie Fn. 49], S. 256–259, 261–267.

69 KSE-Schlussakte, Anhang 5, in: ebd., S. 259.

70 Russische Föderation, Außenminister [Igor Iwanow], »Brief an den Außenminister des Königreichs Norwegen, Knut Vollebaeck«, Moskau, 25.3.1999, Übersetzung aus dem Russischen (Bundessprachenamt, Abteilung Sprachmittlerdienst), August 1999.

71 AKSE, Art. 8 [zu KSEV, Art. VII], 1. [wie Fn. 62], S. 135f.

72 AKSE, Art. 6 [zu KSEV, Art. V], 1., i. V. m. Protokoll über territoriale Obergrenzen [wie Fn. 62], S. 132, 148f.

73 AKSE, Art. 6 [zu KSEV, Art. V], 2. [wie Fn. 62], S. 132.

an der Grenze zur Republik Moldau verkleinert. Da auch der AKSE Seestreitkräfte nicht erfasste, bildeten die Verbände der russischen Schwarzmeerflotte weiterhin keine Verifikationsobjekte. Dennoch blieb es möglich, bei Inspektionen »spezifizierter Gebiete« russische Marineinfanterie und landgestützte Marinekampfflugzeuge zu beobachten.

Vorübergehende Überschreitungen der territorialen Obergrenzen sind gemäß AKSE strikten Informationspflichten unterworfen. Sie können in »ausgewiesenen Gebieten« durch alle übrigen Vertragsstaaten intrusiv und weiträumig verifiziert werden.<sup>74</sup> Zudem wurden im AKSE die passiven Quoten für die Inspektion gemeldeter Inspektionsstätten von 15 auf 20 Prozent aller Verifikationsobjekte eines Vertragsstaates pro Jahr angehoben.<sup>75</sup>

Trotz des vielversprechenden Konzepts trat der AKSE nicht in Kraft. Er scheiterte an geopolitischen Konflikten zwischen den USA und Russland, die sich an der fortgesetzten Osterweiterung der Nato und den Territorialkonflikten im postsowjetischen Raum entzündeten. Die Allianz bestand darauf, dass Russland seine Stationierungstruppen zuerst vollständig aus den umstrittenen Gebieten abziehen müsse, bevor sie den AKSE ratifizieren könne. Russland, das den AKSE 2004 ratifiziert hatte, suspendierte Ende 2007 den KSE-Vertrag, den es nun als obsolet betrachtete.

Zwar wird der »alte« KSE-Vertrag mit seinem Blockbegrenzungskonzept von 29 Staaten weiter implementiert. Er kann aber keine stabilisierende Wirkung in den aktuellen Brennpunkten erzielen, auch wenn sein Informations- und Verifikationsregime noch immer für militärische Transparenz sorgen könnte. Der geographische Schwerpunkt seines Begrenzungsregimes hat sich längst von Deutschland weg nach Osteuropa verlagert. Sechs Staaten der »östlichen« Vertragsgruppe gehören mittlerweile der Nato an, sechs weitere Nato-Staaten einschließlich der baltischen Staaten sind dem KSE-Vertrag nicht beigetreten, und Russland wendet ihn nicht mehr an.

Aus diesen Gründen konnte der KSE-Vertrag auch nicht mit der Entwicklung fortgeschrittener Waffensysteme und moderner militärischer Fähigkeiten Schritt halten, welche die aktuellen Bedrohungsperzeptionen beeinflussen. Zu ihnen gehören weit-

reichende Präzisionswaffen, die Fähigkeit, weite Räume mit moderner Luft- und Raketenabwehr abzudecken, und die strategische Mobilität.

## Wiener Dokument

Als Folge dieser Entwicklung sank die Transparenz russischer Streitkräfte. Die politische und militärische Relevanz dieser Lücke stieg mit Beginn der Ukraine-Krise. Daher streben westliche Staaten an, das Wiener Dokument (WD) der OSZE über vertrauens- und sicherheitsbildende Maßnahmen zu »modernisieren«, um »Schlupflöcher« zu schließen, die Russland ausnutze.<sup>76</sup>

Das Wiener Dokument von 1990 ist nach Revisionen 1992, 1994 und 1999 zuletzt 2011 modifiziert worden (WD 11). Es dient der Offenlegung militärischer Strukturen und ausgewählter Waffenbestände aller OSZE-Staaten im Anwendungsgebiet zwischen dem Atlantik und dem Ural sowie in Zentralasien. Vor allem soll es die Transparenz größerer militärischer Übungen gewährleisten. Zudem fördert es regelmäßige militärische Kontakte.

Gegenüber dem deutschen Ansatz, auch die konventionelle Rüstungskontrolle zu revitalisieren, bleiben die USA und osteuropäische Staaten jedoch skeptisch. Es dürfe keine Rückkehr zur Sicherheitskooperation (*business as usual*) mit Russland geben, solange es sich nicht vollständig aus der Ukraine und den anderen postsowjetischen Konfliktgebieten zurückgezogen habe. Doch soll gerade das Wiener Dokument die Sicherheitskooperation und Vertrauensbildung in Europa fördern. Es kann nur modernisiert werden, wenn Russland mitwirkt, weil die OSZE nur im Konsens entscheiden kann.

Russland hat vor 2014 selbst Vorschläge zur Anpassung des WD gemacht, die aber damals am Desinteresse der USA scheiterten. Nach der Rückkehr der Nato zur Abschreckung und militärischen Vorpräsenz blockiert nun Moskau westliche Vorschläge, das Dokument zu modernisieren. Die russische Führung befürchtet, dass eine Anpassung des WD nur auf russische Kräfte abziele und die Erneuerung der konventionellen Rüstungskontrolle mit rechtsverbindlichen Stationierungsbegrenzungen aus den Augen verliere.<sup>77</sup>

<sup>74</sup> AKSE, Art. 27 [zu KSEV, Inspektionsprotokoll], Abschn. IX [wie Fn. 62], S. 223ff.

<sup>75</sup> Der finanzielle Mehraufwand wird von den inspizierenden Staaten getragen. AKSE, Art. 27 [zu KSEV, Inspektionsprotokoll], Abschn. II, 10., 13. [wie Fn. 62], S. 199.

<sup>76</sup> NATO, *Warsaw Summit Communiqué* [wie Fn. 5], Nr. 13.

<sup>77</sup> Gespräche des Autors mit dem Leiter der Abrüstungsdelegation Russlands bei der OSZE, Wien, zuletzt am 7.5.2019.



## Das Wiener Dokument kann den KSE-Vertrag nicht ersetzen.

Das WD sieht keine Begrenzungen militärischer Kräfte vor und ist weder dafür konzipiert noch geeignet, das Gleichgewichtskonzept des KSE-Vertrags zu ersetzen. Zwar werden die Strukturen der aktiven Kampfverbände der Land- und Luftstreitkräfte, ihre Bestände an Hauptwaffensystemen und die militärischen Planungen und Beschaffungen in jährlichen Informationsaustauschen offengelegt.<sup>78</sup> Die WD-Transparenzregeln sind indes weit weniger detailliert und intrusiv als die des KSE-Vertrags.

Gleiches gilt für das WD-Verifikationsregime. Es fordert die Teilnehmerstaaten auf, neue Waffensysteme vorzustellen und binnen fünf Jahren mindestens einmal zu einem Besuch eines Flugplatzes und einer militärischen Einrichtung einzuladen.<sup>79</sup> Jedoch erlaubt es nur einen Überprüfungsbesuch für je 60 aktive Heeres- und Luftkampfverbände pro Jahr.<sup>80</sup> Unberücksichtigt bleiben Logistik- und Führungstruppen, Luftverteidigung, Marine, Küstenschutz, Truppen der Inneren Sicherheit, zentrale und strategische Truppen sowie nichtaktive Verbände und Depotbestände. Daher können nur zwei Überprüfungsbesuche pro Jahr im europäischen Teil Russlands stattfinden.

Dagegen lässt der KSE-Vertrag zu, 15 Prozent aller Truppenteile zu inspizieren, die über TLE verfügen und als Verifikationsobjekte gemeldet sind. Russland musste daher bis 2007 pro Jahr ungefähr 40 Inspektionen gemeldeter Inspektionsstätten dulden. Hinzu kamen zehn Inspektionen in den Gebieten, die aus der »alten« Flanke 1996 herausgenommen worden waren. Zu ihnen zählten auch die Grenzgebiete zu den baltischen Staaten. Mit dem AKSE wäre diese Quote um ein Drittel angehoben worden. Dies verdeutlicht den Verlust an Transparenz, der durch die Erosion des KSE-Vertrags entstanden ist.

Als Antwort auf die Bedrohungsperzeptionen des Kalten Krieges sollte das WD 1990 vor allem verhindern, dass die regelmäßigen Großmanöver der Blöcke

für Überraschungsangriffe oder vorbereitete große Offensiven genutzt werden konnten. Seit 2014 hat die Frühwarnung wieder an Aktualität gewonnen.

Nach den WD-Regeln müssen bestimmte militärische Aktivitäten spätestens 42 Tage vor Übungsbeginn notifiziert werden, wenn mindestens 9000 Soldaten der Landstreitkräfte mit ihren Unterstützungstruppen oder 250 Kampfpanzer oder 250 Artilleriesysteme oder 500 gepanzerte Kampffahrzeuge beteiligt sind. Sind dabei 200 oder mehr Einsätze von Kampfflugzeugen vorgesehen, müssen auch sie gemeldet werden.<sup>81</sup> Falls der betreffende Staat mindestens 13 000 Soldaten oder 300 Kampfpanzer<sup>82</sup> in die Übung entsendet, muss er die übrigen OSZE-Teilnehmerstaaten zu einer Beobachtung vor Ort einladen. Für Luft- oder Seeanlandungen gelten niedrigere Werte.<sup>83</sup>

Höchstens drei notifizierungspflichtige Übungen dürfen parallel stattfinden. Pro Jahr dürfen nicht mehr als sechs beobachtungspflichtige Manöver abgehalten werden, und nicht mehr als drei, sofern sie die Kennzahlen 25 000 Mann, 400 Kampfpanzer, 800 gepanzerte Kampffahrzeuge oder 400 Artilleriesysteme übersteigen. Innerhalb von drei Jahren darf höchstens einmal ein Manöver angesetzt werden, an dem mehr als 40 000 Soldaten, 900 Kampfpanzer, 900 Artilleriesysteme und 2000 gepanzerte Kampffahrzeuge teilnehmen.<sup>84</sup>

## Russische Manöver und »Modernisierung« des Wiener Dokuments

Die Nato wirft Russland vor, falsche Angaben über die Umfänge seiner Manöver zu machen, um Beobachtungen gemäß dem WD zu entgehen. So lägen die wirklichen Übungsumfänge weit oberhalb der notifizierten Daten. Zudem nutze Russland die »Schlupflöcher« des WD, indem es mit parallelen Übungen kleineren Umfangs die Beobachtung durch andere Staaten oder mit Alarmübungen die vorherige An-

**78** Das WD 11 nennt acht notifizierungspflichtige Hauptwaffensysteme und Großgeräte ohne Definitionen. Stillschweigend werden die KSE-Definitionen für sechs Kategorien (einschließlich Brückenlegepanzern und *lookalikes*) angewandt. Hinzu kommen fest montierte Abschussanlagen für Panzerabwehrraketen und Hubschrauber. WD 11, Kap. I, Nr. 10.1 – 10.2.5.7, 10.5 – 10.5.5.2.

**79** WD 11, Kap. IX, Nr. 109; Kap. IV, Nr. 19ff.

**80** WD 11, Kap. IX, Nr. 109.

**81** WD 11, Kap. V, Nr. 40.1.1, 40.1.2.

**82** WD 11, Kap. VI, Nr. 47.4. Bei Artilleriesystemen und gepanzerten Kampffahrzeugen sind die Schwellenwerte für Beobachtungen identisch mit denen für die Notifikationspflichten.

**83** Hier beträgt der Schwellenwert für die Notifikationspflicht 3000, für die Beobachtung 3500. WD 11, Kap. V, Nr. 40.2.1, Kap. VI, Nr. 47.4.

**84** WD 11, Kap. V, Nr. 40.2.1, Kap. VI, Nr. 47.4, Kap. VIII, Nr. 67.2, 67.2.1, 67.3.

kündigung vermeide.<sup>85</sup> Russlands Intransparenz nähre Zweifel an seinen Absichten.

Das gelte vor allem dann, wenn Übungen in Grenz-nähe oder mit Beteiligung strategischer Lufttransportverbände stattfinden. So haben Manöver wie *Zapad* (West), die vom 14. bis 20. September 2017 in Weißrussland und im russischen Militärbezirk West abgehalten wurden, den Bedrohungsperzeptionen der Nato-»Frontstaaten« neue Nahrung gegeben. Während Weißrussland den Personalumfang mit 12 700 Mann angab und damit knapp unter der Beobachtungsschwelle blieb, kursierten in der Nato Schätzungen von 70 000 oder darüber.<sup>86</sup> Der polnische Generalstab schätzte den Übungsumfang auf 100 000, Litauen auf 140 000 und die Ukraine auf 240 000. Die unrealistischen Vermutungen über das Übungsziel reichten von der Dauerbesetzung Weißrusslands über Vorbereitungen eines Angriffs auf die baltischen Staaten bis hin zur Bildung einer dritten Front gegen die Ukraine.<sup>87</sup>

Westliche Vorschläge zur Anpassung des WD sehen daher vor, die Schwellenwerte für die Notifizierung und Beobachtung von Übungen zu senken und Ausnahmen einzuschränken. So solle künftig der Gesamtumfang paralleler Übungen angerechnet werden, und Alarmübungen sollen entweder in einer gewissen Frist angekündigt oder kompensatorischen Folgeinspektionen unterworfen werden.

Die Vorschläge treffen jedoch nicht den konzeptionellen Kern, wenn es darum geht, eine wahrgenommene Lücke in der militärischen Transparenz zu schließen. Da die Schwellenwerte sich nur auf Übungen der Landstreitkräfte<sup>88</sup> beziehen und Einsätze von Kampfflugzeugen nur dann berücksichtigen, wenn sie Landstreitkräfte unterstützen, müssen Truppenteile mit anderen Aufgaben nicht notifiziert werden.

<sup>85</sup> NATO, *Brussels Summit Declaration* [wie Fn. 4], Nr. 6, 47; NATO, *Warsaw Summit Communiqué* [wie Fn. 5], Nr. 10, 13.

<sup>86</sup> »ZAPAD 2017 and Euro-Atlantic Security«, in: NATO Review, 14.12.2017, <<https://www.nato.int/docu/review/2017/Also-in-2017/zapad-2017-and-euro-atlantic-security-military-exercise-strategic-russia/EN/index.htm>>.

<sup>87</sup> Vgl. Igor Sutyagin, *Zapad-2017: Why Do the Numbers Matter?*, London: Royal United Services Institute (RUSI), 12.9.2017, <<https://rusi.org/commentary/zapad-2017-why-do-numbers-matter>>. Überblick bei Wolfgang Richter, *The Implications of the State of Conventional Arms Control for European Security*, Hamburg: IFSH, August 2018 (Deep Cuts Working Paper Nr. 12), S. 10–13.

<sup>88</sup> Zu Luftlandungen oder Anlandungen von der See her siehe Fn. 83.

Dies gilt für defensive und offensive Einsätze der Luftwaffen, den Küstenschutz, die Seestreitkräfte, strategische Truppen, zentrale Dienststellen, Truppen Innerer Sicherheit, Milizen und den Zivilschutz.

Daher blieb auch die schwedische Übung *Aurora*, die unter Beteiligung von Nato-Truppen zur selben Zeit wie *Zapad 2017* stattfand, mit einem notifizierten Umfang von 12 500 Soldaten knapp unterhalb der Beobachtungsschwelle, während sich der tatsächliche Personalumfang auf 21 500 belief.<sup>89</sup> Auch an der Nato-Übung *Trident Juncture* nahmen weitaus mehr Soldaten teil, als nach den Regeln des WD notifiziert wurden, nämlich 50 000<sup>90</sup> statt 37 000. Ein Großmanöver, an dem neben den Landstreitkräften auch andere Teile der Streitkräfte beteiligt sind, wird immer einen größeren Umfang haben als den, der sich in der Notifikationspflicht des WD spiegelt. Dieses Problem kann durch die Senkung der Schwellenwerte nicht behoben werden. Vielmehr müsste der Erfassungsrahmen des WD erweitert werden.

Um die Realität moderner Kriegführung abzubilden, wäre es notwendig, Marschflugkörper und ballistische Raketen, Luftverteidigung und Raketenabwehr, strategische Mobilität sowie Seestreitkräfte in die VSBM einzubeziehen. Dies könnte auch im Interesse Russlands sein und es motivieren, die Blockade der WD-Modernisierung aufzugeben.

Die Einbeziehung von Seestreitkräften ist im WD durchaus angelegt. Demnach sollen VSBM auch auf diejenigen militärischen Aktivitäten angewandt werden, die in und über Seegebieten stattfinden, welche an Europa grenzen, und die Europas Sicherheit beeinflussen oder Bestandteile militärischer Aktivitäten in Europa sind.<sup>91</sup> Doch einer geographischen Definition dieser Seegebiete und maritimen VSBM stimmten die USA und andere Seemächte bisher nicht zu. Sie lehnen es ab, den Transparenzrahmen zu erweitern, vor allem, neue militärische Fähigkeiten dabei einzuschließen.<sup>92</sup>

<sup>89</sup> Johan Huovinen, »Topic 3: Incident Prevention and Response Mechanisms«, in: Austrian OSCE Chairmanship 2017 (Hg.), *Promoting Military Stability and Security. Key Findings and Documents of the Intersessional Dialogue on Military Doctrines and the Breakout Workshops on CSBMs*, Wien 2017, S. 210–213.

<sup>90</sup> NATO, »International Observers Visit Exercise Trident Juncture 2018«, 1.11.2018, <[https://www.nato.int/cps/en/natohq/news\\_160033.htm](https://www.nato.int/cps/en/natohq/news_160033.htm)>.

<sup>91</sup> WD 11, Anhang I mit Fußnote.

<sup>92</sup> Statements der US-Delegation beim Strukturierten Dialog der OSZE in Wien seit 2017, auch im Gespräch mit dem Autor, zuletzt am 6./7.5.2019.

Nach den WD-Regeln werden parallele Übungen nicht als zusammenhängende militärische Aktivität angerechnet, wenn sie nicht unter »einheitlicher Führung« stehen, etwa einer Division.<sup>93</sup> Die Regel bezieht sich auf die spezifischen operativen Aufgaben militärischer Großverbände und nicht auf den strategischen Zweck fast aller Großübungen, nämlich die Fähigkeit zur Verteidigung zu testen und zu demonstrieren. Staaten, die über weite Räume, umfangreiche Kräfte und zahlreiche operative und taktische Führungsebenen verfügen, können mehr parallele Übungen durchführen als Staaten mit kleinen Armeen, die nur wenige oder keine operativen Hauptquartiere haben. Sie können aber an großangelegten Übungen im Bündniskontext teilnehmen.

Daher finden parallele Übungen der Nato-Staaten in unterschiedlichen Ländern unter der Führung verschiedener Kommandobehörden statt. Im Jahr 2015 waren es insgesamt 300 Übungen mit Bündnisbezug, die von nationalen oder Nato-Kommandobehörden geführt wurden.<sup>94</sup> Zwar dienen sie demselben strategischen Zweck, das heißt der kollektiven Verteidigung und Abschreckung, erfüllen aber jeweils unterschiedliche operative Aufgaben, wie sie das WD ausdrücklich zulässt. Ferner sollte bedacht werden, dass die Transparenzregeln des WD nicht für Übungen gelten, die außerhalb seines Anwendungsgebietes stattfinden, etwa jenseits des Urals, in Ostasien, im Westpazifik oder auf dem amerikanischen Kontinent. Soll ein Konsens über die Modernisierung des WD erreicht werden, sind einheitliche Maßstäbe anzulegen.

Russische Alarmübungen haben besondere Beunruhigung im Westen ausgelöst. Ihr Zweck ist es, die Einsatzbereitschaft der Truppe ohne vorherige Warnung zu testen. Daher müssen sie nicht innerhalb der gewöhnlichen WD-Ankündigungsfrist von 42 Tagen, sondern erst mit Übungsbeginn notifiziert werden, auch wenn sie die Schwellenwerte überschreiten. Sofern die Alarmübung vor Ablauf von 72 Stunden beendet wird, kann auch die Einladung zur Beobachtung entfallen.<sup>95</sup> Diese Ausnahmen wurden am Ende des Kalten Krieges im Konsens verein-

bart, als auch Nato-Staaten noch unangekündigte Alarmübungen abhielten. Die Begrenzung der Ausnahmen wurde als hinreichend erachtet, um unentdeckte Angriffsvorbereitungen zu verhindern.

Westliche Akteure haben vorgeschlagen, die beobachtungsfreie Zeit von 72 auf 48 Stunden zu senken oder für jede nicht angekündigte Übung kompensatorische Zusatzinspektionen einzuführen, denn gerade in Krisenzeiten können häufige und umfangreiche Alarmübungen Bedrohungspereptionen nähren. Besonders in Grenznähe ist Zurückhaltung angebracht. Im WD wird angeregt, freiwillige regionale Zusatzvereinbarungen zu schließen, die vor allem in den geographischen Spannungszentren angewandt werden sollten.<sup>96</sup> Aktuell wäre dies im Ostsee- und im Schwarzmeerraum notwendig.

Ferner erlaubt das WD, militärische Aktivitäten auch unterhalb der Schwellenwerte oder in Verdachtsfällen zu beobachten. Dafür stehen drei passive Quoten für Gebietsinspektionen auf dem Territorium jedes Teilnehmerstaates zur Verfügung.<sup>97</sup> Für Russland ist diese Quote allerdings schon im Frühjahr eines jeden Jahres verbraucht. Hier könnten zusätzliche Quoten und eine bessere Koordinierung helfen, Inspektionen dann zu ermöglichen, wenn sie benötigt werden.

Schließlich sieht das WD auch besondere Krisenmechanismen vor. Wenn ungewöhnliche militärische Aktivitäten auf dem Gebiet eines Teilnehmerstaates Besorgnis erregen, können Erklärungen gefordert und Konsultationen des Forums für Sicherheitskooperation und des Ständigen Rates der OSZE in Wien einberufen werden.<sup>98</sup> Das ist im Frühjahr 2014 auf Antrag der Ukraine, der USA und Kanadas mehrfach geschehen. Der betroffene Staat kann dann die anderen OSZE-Staaten einladen, auf seinem Territorium Beobachtungsbesuche durchzuführen, um Befürchtungen zu zerstreuen.<sup>99</sup> Dies hat Kiew nach Ausbruch des Konflikts ebenfalls getan.

Später hat die ukrainische Regierung stattdessen westliche, allerdings keine russischen Beobachter zu freiwilligen Inspektionen jenseits der Quotenbegrenzung auf eigenem Territorium eingeladen. Kiew hoffte dadurch die Lage in den Unruhegebieten im Osten des Landes kontrollieren und Erkenntnisse gewinnen zu können. Wie in anderen inneren Konflikten auch hat sich dieses Vorgehen aber nicht bewährt. Bewaff-

<sup>93</sup> WD 11, Kap. V, Nr. 40.1, 40.1.1.

<sup>94</sup> NATO, *Warsaw Summit Communiqué* [wie Fn. 5], Nr. 37 g. Im Jahr 2018 fanden 104 Übungen unter Führung von Nato-Kommandobehörden und 188 bündnisbezogene Übungen unter nationaler Führung statt, vgl. NATO, *The Secretary General's Annual Report 2018*, Brüssel 2019, S. 54, <[https://www.nato.int/nato\\_static\\_fl2014/assets/pdf/pdf\\_publications/20190315\\_sgar2018-en.pdf](https://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/pdf_publications/20190315_sgar2018-en.pdf)>.

<sup>95</sup> WD 11, Kap. V, Nr. 41, 41.1; Kap. VI, Nr. 58.

<sup>96</sup> WD 11, Kap. X.

<sup>97</sup> WD 11, Kap. IX, Nr. 76; vgl. auch Fn. 30.

<sup>98</sup> WD 11, Kap. III, Nr. 16.

<sup>99</sup> WD 11, Kap. III, Nr. 18.

nete Oppositionsgruppen und Sezessionsbewegungen haben kein Interesse, ihre Milizen freiwillig dem Transparenzregime des WD zu unterwerfen und Aufschluss über ihre Stärke und Dispositionen zu geben. Weil diese Gruppen und Bewegungen die Autorität der Zentralregierung nicht anerkennen, können sich ausländische Inspektoren nicht auf die Legalität ihrer Einladung berufen, ohne ihre eigene Sicherheit zu gefährden.<sup>100</sup>

Da das WD eine Vereinbarung zwischen Staaten ist, kann es schon aus Statusgründen nicht zwischen anerkannten Zentralregierungen und abtrünnigen De-facto-Regimen angewandt werden.<sup>101</sup> Auch Versuche von Drittstaaten, WD-Inspektionen in umstrittenen Territorien wie Nordzypern, Abchasien, Südossetien, Transnistrien oder Berg-Karabach durchzuführen, scheitern regelmäßig am Widerstand der einen oder anderen Konfliktpartei. Zudem erstreckt sich das WD nicht auf Milizen und irreguläre Verbände.

Seit 1990 hat das WD gemeinsam mit dem KSE-Vertrag und dem Vertrag über den Offenen Himmel<sup>102</sup> erheblich zur Transparenz der militärischen Kräfte, Fähigkeiten und Planungen beigetragen und so die politisch-militärische Stabilität in Europa gefördert. Allerdings sind seine Defizite in den Territorialkonflikten und vor allem seit Beginn der Ukraine-Krise 2014 deutlich zutage getreten. Das Dokument ist nicht geeignet, die militärische Stabilitätsfunktion des KSE-Vertrags zu ersetzen und den Mangel an Transparenz zu beseitigen, der durch die Erosion des Vertrags entstanden ist. Das moderne Kriegsbild bildet das WD ebenso wenig ab wie der KSE-Vertrag, weil es fortschrittliche Waffensysteme und neue militärische Fähigkeiten nicht erfasst.

**100** Ein multinationales Team unter deutscher Führung wurde am 25. April 2014 bei Slowjansk von Spezialkräften gefangen genommen und erst nach russischer Intervention am 3. Mai 2014 befreit. Die Ukraine war ihrer Schutzpflicht nicht nachgekommen und begann während der Evakuierung des Teams eine Angriffsoperation.

**101** Vgl. Sergi Kapanadze et al., *Status-Neutral Security, Confidence-Building and Arms Control Measures in the Georgian Context*, Hamburg: CORE, Januar 2017 (Working Paper Nr. 28), S. 8, 16–25.

**102** *Vertrag über den Offenen Himmel* [24.3.1992], <<http://www.osce.org/de/library/14129?download=true>>. Der Vertrag trat nach vorläufiger Anwendung 2002 in Kraft. Er erlaubt den 34 Vertragsstaaten kooperative Beobachtungsflüge im Anwendungsgebiet zwischen Vancouver und Wladiwostok.

# Politische Blockaden gegen die Erneuerung der Rüstungskontrolle

## KSE-Schlussakte und politische Erklärungen

Während des Istanbuler OSZE-Gipfels von 1999 wurden der AKSE, die KSE-Schlussakte und die Europäische Sicherheitscharta verabschiedet. Damit gelang es, die Erweiterung der Nato in ein umfassendes Stabilitätsregime einzubetten, wie es in der Nato-Russland-Grundakte vereinbart worden war.

In der politisch verbindlichen Europäischen Sicherheitscharta bekennen sich die OSZE-Staaten dazu, einen Raum gemeinsamer und gleicher Sicherheit ohne Trennlinien zu schaffen. Kein Staat und kein Bündnis soll eine Vorrangstellung für die Gestaltung der Sicherheit Europas oder privilegierte Einflusszonen beanspruchen oder die eigene Sicherheit zu Lasten von Partnern erhöhen. Vielmehr sollen die Staaten die Sicherheitskooperation stärken und gegenseitig ihre Sicherheitsinteressen berücksichtigen.<sup>103</sup> Folgerichtig überwindet die Öffnungsklausel des AKSE<sup>104</sup> die obsolete Blockorientierung des KSE-Vertrags und ermutigt neutrale und bündnisfreie OSZE-Staaten mit Territorien im KSE-Anwendungsgebiet, dem Vertrag beizutreten.

In der politischen KSE-Schlussakte verpflichten sich die Vertragsstaaten, den AKSE rasch zu ratifizieren. Dies ist ausdrücklich mit der Verpflichtung verknüpft, die territorialen Zwischenobergrenzen<sup>105</sup> einzuhalten. Russland hatte sie während des Tschechenienkriegs im Nordkaukasus überschritten. Zugleich nehmen die KSE-Vertragsstaaten die politischen Erklärungen »zur Kenntnis«, welche die Nato

und weitere zehn Staaten abgegeben haben und die in 14 Anhängen der Schlussakte beigelegt sind.<sup>106</sup>

Deren kontroverse Interpretation führte schließlich dazu, dass der AKSE nicht in Kraft trat. Die »Istanbul-Verpflichtungen« umfassen die reziproken Erklärungen der Nato und Russlands, keine ständige zusätzliche Stationierung substantieller Kampftruppen im Kontext der Nato-Osterweiterung vorzunehmen. Sie enthalten auch die Verpflichtung der vier neuen Nato-Mitglieder, ihre territorialen Obergrenzen zu senken und – gemeinsam mit Deutschland, Weißrussland und der Ukraine – davon abzusehen, sie im Tausch gegen Senkungen anderer Staaten zu erhöhen.

Die Republik Moldau verzichtete auf eine vorübergehende Stationierung ausländischer Truppen. Im Gegenzug versprach Russland, seine TLE bis Ende 2001 aus Moldau abzutransportieren. In der Schlussklärung des Istanbuler OSZE-Gipfels hatte es sich dazu bekannt, seine regulären Truppen bis 2002 vollständig aus Moldau abziehen. Moldau und die OSZE hatten zugesagt, den Abzug »zu erleichtern«. Jedoch erkannte die OSZE auch die »positive Rolle der gemeinsamen Friedenstruppen für die Sicherung der Stabilisierung der Region« an.<sup>107</sup>

Die spätere Kontroverse um die Ratifizierung des AKSE entzündete sich vor allem an der Umsetzung der gemeinsamen Erklärung Georgiens und Russlands.<sup>108</sup> Moskau stimmte zu, bis Ende 2000 seine Stationierungstruppen so zu reduzieren, dass die AKSE-Obergrenzen für die Stationierung eines Basic Temporary Deployment (BTD) nicht überschritten werden. Tiflis erklärte sich bereit, Russland das Recht

**103** »Europäische Sicherheitscharta«, Nr. 1, 8, 9; in: OSZE, *Dokument von Istanbul 1999* [wie Fn. 49], S. 1 – 46 (1, 3).

**104** AKSE, Präambel, 11. Satz; Art. 18 [zu KSEV, Art. XVIII].

**105** Siehe S. 20 in dieser Studie.

**106** KSE-Schlussakte [wie Fn. 68], S. 256 – 269.

**107** »Gipfelerklärung von Istanbul«, Nr. 18 [wie Fn. 49], S. 51.

**108** KSE-Schlussakte, Anhang 14 [wie Fn. 68], S. 269.



auf die vorübergehende Stationierung eines BTD in Batumi und Achalkalaki einzuräumen. Aus den übrigen Militärstützpunkten sollte Moskau seine TLE bis Ende 2000 abziehen und im Juni 2001 die Militärbasen Gudauta und Wasiani auflösen. Georgien verpflichtete sich, die Voraussetzungen dafür zu schaffen.

Mit Blick auf Grenzüberschreitungen tschetschenischer Rebellen wollten Georgien und Russland bis zum 1. Juli 2001 auch die Frage der »Verwendung beziehungsweise der gemeinsamen Verwendung« der in Gudauta und Wasiani »verbleibenden militärischen Objekte und Infrastruktureinrichtungen«<sup>109</sup> klären. Noch im Verlauf des Jahres 2000 sollten Verhandlungen über Dauer und Art des Betriebs der russischen Militärbasen Batumi und Achalkalaki und weiterer Militärobjekte in Georgien zu Ende geführt werden. Die OSZE erklärte ihre Bereitschaft, den Prozess des russischen Abzugs finanziell zu unterstützen.

Somit wahrten die politischen Erklärungen der Schlussakte – über den Interessenausgleich zwischen der Nato und Russland hinaus – auch die Interessen derjenigen Staaten, die von Territorialkonflikten betroffen waren. Die Verpflichtung aller KSE-Staaten, den AKSE rasch zu ratifizieren, ist jedoch nur durch den Hinweis konditioniert, dass die AKSE-Begrenzungen eingehalten werden müssen. Ein Junktim mit der vorrangigen Erfüllung anderer Absichtserklärungen stellt die Schlussakte nicht her.

Trotz des vorübergehenden Zerwürfnisses zwischen der Nato und Russland wegen des Kosovokrieges und des Tschetschenienkonflikts erschien der Istanbuler Kompromiss allen Seiten geeignet, die strategische Stabilität in Europa zu wahren und die Sicherheitskooperation aufrechtzuerhalten. So bekundete Moskau nach dem Terroranschlag vom 11. September 2001 Solidarität mit den USA, kooperierte mit der Nato bei den Antiterroroperationen in Afghanistan und im Mittelmeer und unterstützte westliche Positionen zur Nichtverbreitung von Massenvernichtungswaffen. Erfolgreich war auch die Zusammenarbeit der fünf Nato-Staaten mit Russland in der Dayton-Kontaktgruppe, welche die Umsetzung der Rüstungskontrollabkommen im ehemaligen Jugoslawien überwachte.

Zunächst erschienen auch die Bemühungen erfolgversprechend, den AKSE in Kraft zu setzen. Der damalige Ministerpräsident Wladimir Putin erkannte ausdrücklich an, dass Russland seine TLE-Bestände im Nordkaukasus trotz der Militäroperationen senken müsse, um den einschlägigen Bestimmungen des

AKSE zu genügen.<sup>110</sup> Russland begann daraufhin, gepanzerte Kampffahrzeuge aus dem Flankengebiet abzuziehen. Zum 1. Januar 2002 meldete es, dass es die regionalen Obergrenzen einhalte.

Anfang 2002 stellte auch die Bundesregierung fest, dass Russland seinen Vertragsverpflichtungen in der Flanke nachkomme. Vereinbarungsgemäß habe es zudem östlich des Urals 14 500 konventionelle Waffen zerstört und seine TLE im bilateral abgestimmten Umfang aus Georgien und vollständig aus der Republik Moldau abgezogen. Auch bei der Stationierung konventioneller Waffen in den Gebieten Pskow und Kaliningrad sowie im Militärbezirk St. Petersburg habe es sich wie verabredet zurückgehalten. Defizite seien bei einigen anderen postsowjetischen Staaten festzustellen.<sup>111</sup> Mitte 2002 kam auch die Nato zum Ergebnis, dass Russland die Flankenbegrenzungen einhielt.<sup>112</sup> Aus deutscher Sicht waren die Bedingungen für die Ratifikation des AKSE erfüllt.

## Die Haltung der USA zur Ratifikation des AKSE

Mit dem Amtsantritt von Präsident George W. Bush im Januar 2001 änderte sich die Haltung der USA zur Rüstungskontrolle zugunsten der skeptischen Auffassung der republikanischen Kongressmehrheit. Diese misstraute dem OSZE-Konzept der Sicherheitskooperation mit Russland und sah sich unverändert in einem geopolitischen Konflikt mit dem alten Gegner aus dem Kalten Krieg, den sie als Wettstreit zwischen Freiheit und Unterdrückung idealisierte.<sup>113</sup> Begrenzungen für US-Truppenstützpunkte betrachtete sie als Einschränkungen der Handlungsfreiheit. Fortan galt die Präsidentenweisung, dass die USA

<sup>110</sup> »Erklärung des russischen Premierministers Putin zur Bedeutung des OSZE-Gipfels von Istanbul«, Moskau: ITAR-TASS, 1.11.1999 (Übersetzung aus dem Russischen), in: Zentrum für Verifikationsaufgaben der Bundeswehr (Hg.), *Vertrag über konventionelle Streitkräfte in Europa* [wie Fn. 36], S. 133.

<sup>111</sup> Auswärtiges Amt, *Bericht der Bundesregierung zum Stand der Bemühungen um Rüstungskontrolle, Abrüstung und Nichtverbreitung sowie über die Entwicklung der Streitkräftepotenziale (Jahresabrüstungsbericht 2001)*, Berlin, 24.4.2002, S. 12.

<sup>112</sup> Die Bewertung beruhte auf etwa 40 in der Nato koordinierten Inspektionen in Russland.

<sup>113</sup> Vgl. Kühn, *From Capitol Hill to Istanbul* [wie Fn. 56], S. 2f, 9–13; Toal, *Near Abroad* [wie Fn. 47], S. 55f.

keine weiteren Rüstungskontrollabkommen schließen werden.<sup>114</sup>

Die Ratifizierung des AKSE verlor während George W. Bushs Präsidentschaft ihre Bedeutung als Element der Sicherheitskooperation, auf die die amerikanische Außenpolitik bis dahin ausgerichtet war. Allerdings war die Bush-Administration bestrebt, Russlands Interesse am AKSE zu nutzen, um die Auflagen des schon unter Präsident Clinton republikanisch dominierten US-Kongresses vom 14. Mai 1997 durchzusetzen. Der Kongress hatte damit drei zentrale Ziele verfolgt: So unterstützte er die territoriale Integrität der Republik Moldau und Georgiens in den früheren SSR-Grenzen. Auch strebte er den vollständigen Abzug russischer Stationierungstruppen aus den Konfliktgebieten an, einschließlich der mandatierten Friedenstruppen. Überdies machte er sich für die Osterweiterung der Nato stark, um die »Freiheitsagenda« zu fördern.<sup>115</sup>

Der US-Kongress hatte zunächst erklärt, dass er der Neuregelung des russischen Flankengebietes nur zustimmen könne, wenn diese Auflagen erfüllt werden. Zugleich schränkten die Auflagen auch die Handlungsfreiheit der damaligen Clinton-Administration im Hinblick auf das KSE-Anpassungsabkommen ein, da es der Ratifizierung durch den Kongress bedurfte.<sup>116</sup> Clinton versuchte, einer Blockade entgegenzuwirken, indem er darauf verwies, dass der Prozess der Nato-Erweiterung in Mitteleuropa begonnen habe und dass im AKSE und in der Nato-Russland-Grundakte das Prinzip des *host nation consent* verankert worden sei.

### **Die Bush-Administration blockierte die Ratifikation des AKSE, um den Rückzug Russlands aus umstrittenen Gebieten zu erzwingen.**

Russlands politische Erklärungen im Kontext der KSE-Schlussakte boten der Bush-Administration ab 2001 neue Anknüpfungspunkte dafür, die republikanische Agenda voranzutreiben. Demnach sollte Russland aus Sicht der USA erst seine »Istanbul-Verpflichtungen« erfüllen, bevor nationale Ratifikationsprozesse eingeleitet werden konnten. Washington suchte auch die Allianz zu dieser Haltung zu bewegen. Dabei

setzte es auf die Unterstützung durch die neuen Verbündeten in der 1999 und 2004 erweiterten Nato und die OSZE-Staaten mit Territorialkonflikten, allen voran Georgien und Moldau. Diese beiden sollten darüber urteilen, ob Russland die Versprechen aus seinen politischen Erklärungen hielt.

Damit stellte Washington die Handlungsfreiheit des Bündnisses zur Disposition zweier postsowjetischer Staaten. Unbeachtet blieb, dass auch die Verpflichtungen übernommen hatten, die auf das russische Verhalten zurückwirkten. Stattdessen konnten sie nun das Interesse anderer Staaten an der AKSE-Ratifikation nutzen, um mit einer Blockadepolitik den internationalen Druck auf Russland zu erhöhen, sich aus den umstrittenen Gebieten auch ohne Verhandlungslösung zurückzuziehen. Den strategischen Auswirkungen auf Europa als Ganzes schenken sie keine Aufmerksamkeit.

Die Mehrheit der Nato-Partner folgte anfangs nicht der amerikanischen Lesart. Im Schlussdokument der zweiten KSE-Überprüfungskonferenz vom Mai 2001 in Wien wurde vielmehr festgestellt, dass »viele Vertragsstaaten« den AKSE nur dann ratifizieren würden, wenn die AKSE-Begrenzungsregeln in vollem Umfang und verifizierbar eingehalten werden. »Einige« hätten jedoch die russischen Verpflichtungen aus der OSZE-Gipfelerklärung zum Abzug aus der Republik Moldau unterstrichen. Zwar betonten die Vertragsstaaten, wie wichtig die politischen Verpflichtungen aus der KSE-Schlussakte und ihre termingetreue Erfüllung seien. Sie interpretierten dies aber nicht als Bedingung für die Ratifikation des AKSE.<sup>117</sup>

Die Bundesregierung bestätigte Anfang 2003, »dass Russland die vereinbarten Begrenzungen inzwischen in allen Waffenkategorien nicht nur einhält, sondern deutlich unterschreitet«.<sup>118</sup> Bedauernd stellte sie fest, dass sich der Abzug der restlichen russischen Munition aus Transnistrien und die Verhandlungen zwischen Moskau und Tiflis über die zeitlich begrenzte Stationierung russischer Truppen in Georgien verzögert hätten. Warnend wies sie darauf hin, dass »einige Staaten« »auf der Erfüllung auch dieser nicht KSE-

<sup>114</sup> Statement der US-Delegation beim Quad-Treffen der Verifikationsorganisationen, Royal Air Force Station Henlow, Juni 2001, in Anwesenheit des Autors.

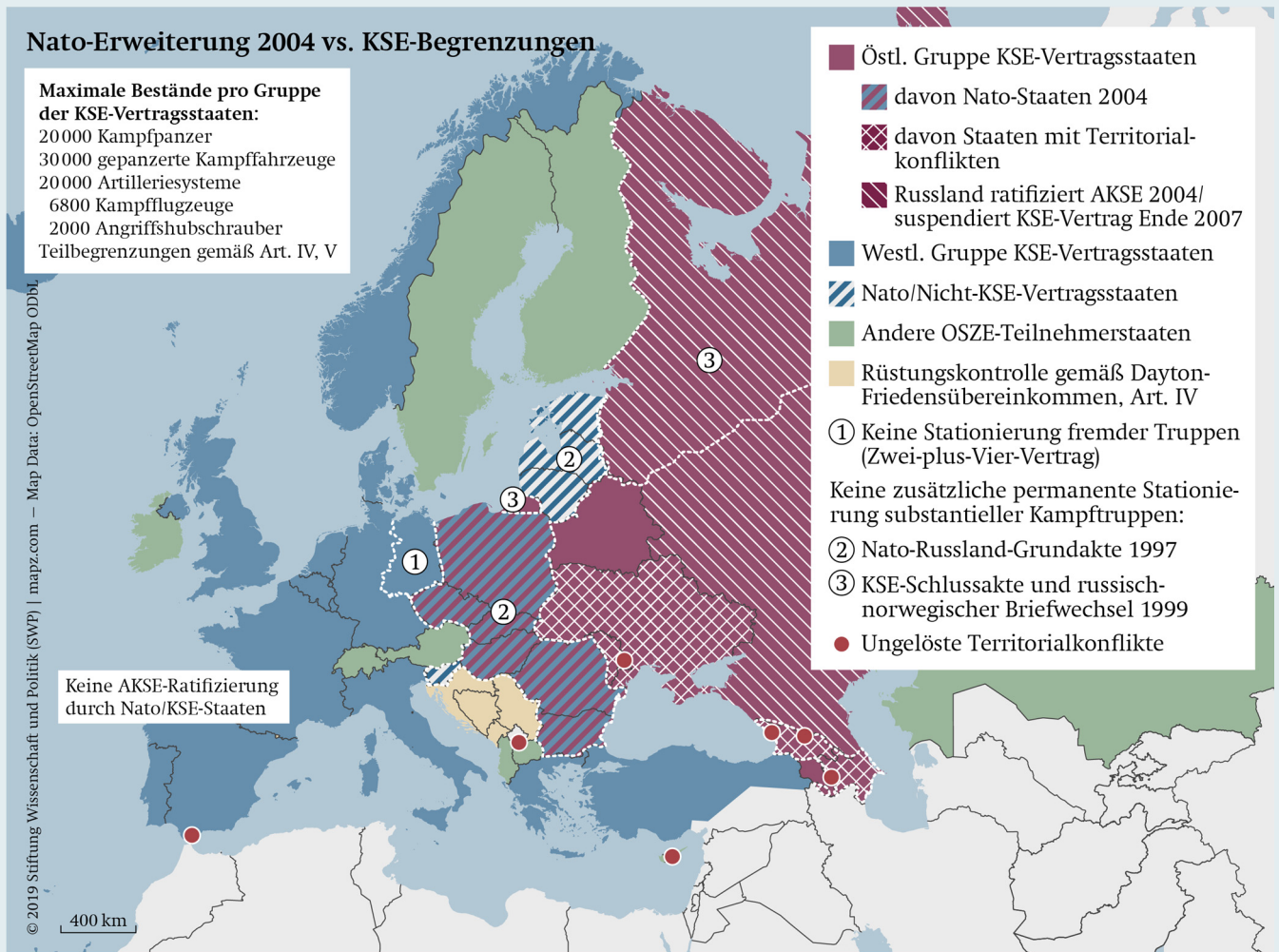
<sup>115</sup> Vgl. Kühn, *From Capitol Hill to Istanbul* [wie Fn. 56], S. 12.

<sup>116</sup> Ebd., S. 7f.

<sup>117</sup> Offizielle Schlussfolgerungen der zweiten Konferenz zur Überprüfung der Wirkungsweise des Vertrags über konventionelle Streitkräfte in Europa und der Abschließenden Akte der Verhandlungen über Personalstärken, JCGGW216/v.1 (CFE DOC/1/01), Wien, 1.6.2001.

<sup>118</sup> Auswärtiges Amt, Bericht der Bundesregierung zum Stand der Bemühungen um Rüstungskontrolle, Abrüstung und Nichtverbreitung sowie über die Entwicklung der Streitkräftepotenziale (Jahresabrüstungsbericht 2002), Berlin, 28.5.2003, S. 36.

Karte 5



relevanten Verpflichtungen aus der Schlussakte von Istanbul durch Russland« beharrten. Deshalb sah Berlin die Gefahr, dass die Ratifikation des AKSE »von der Lösung eher untergeordneter Fragen abhängig gemacht« würde. Die Bundesregierung befürchtete, dass das »für die Sicherheit und Stabilität des gesamten europäischen Kontinents so elementare Rüstungskontrollabkommen« nur spät oder gar nicht in Kraft treten werde.<sup>119</sup>

Gleichwohl stimmte die Bundesregierung der Erklärung des Prager Nato-Gipfels vom 21. November 2002 zu, mit der die Allianz beschloss, die Ratifikationsbedingungen auszuweiten. Die Formulierung lautet: »Wir begrüßen die wichtigen Ergebnisse der Bemühungen Russlands, seine Kräfte im Artikel-V-Gebiet des [KSE-]Vertrags auf das vereinbarte Niveau zu senken. Wir drängen auf die rasche Erfüllung der

ausstehenden Istanbul-Verpflichtungen im Hinblick auf Georgien und Moldau, die die Bedingungen für Verbündete [sic!] und andere Vertragsstaaten schaffen wird, sich auf die Ratifikation des Anpassungsabkommens zuzubewegen.«<sup>120</sup>

Keinen Bestand hatte die anfängliche Interpretation, dass der unbestimmte Plural »Verbündete« Deutschland nicht unbedingt einschloss. Bald setzte sich die Deutung durch, dass das Bündnis insgesamt fordere, Russland müsse alle Istanbul-Verpflichtungen vollständig erfüllen, bevor der AKSE ratifiziert werden könne. Der wichtigste Grund dafür war, dass der Angriff der USA, Großbritanniens und anderer Verbündeter auf den Irak 2003 die Allianz gespalten hatte. Präsident Bush und Verteidigungsminister Donald

<sup>119</sup> Ebd.

<sup>120</sup> NATO, *Prague Summit Declaration*, Presseverlautbarung 127/2002, Prag, 21.11.2002, Nr. 15, <<https://www.nato.int/docu/pr/2002/p02-127e.htm>> (Übersetzung vom Autor).



Rumsfeld setzten nicht mehr auf das »alte«, sondern auf das »neue Europa«, also jene Länder, die 1999 und 2004 der Nato beigetreten waren. Ein Disput über die AKSE-Ratifikation hätte diese Spaltung weiter vertieft. Die AKSE-Kontroverse verlagerte sich nun auf die Frage, um welche Verpflichtungen es sich genau handle und ob auch russische Peacekeeper betroffen seien.

Während der Prager Nato-Gipfel von 2002 die Inkraftsetzung des AKSE blockierte, lud er gleichzeitig sieben weitere osteuropäische Staaten ein, der Allianz bis zum Mai 2004 beizutreten, nämlich die drei baltischen Länder, die Slowakei, Rumänien, Bulgarien und Slowenien.<sup>121</sup> Ab Frühjahr 2004 umfasste die Allianz daher alle nichtsowjetischen Staaten des ehemaligen Warschauer Paktes, die der »östlichen Staatengruppe« des KSE-Vertrags angehörten, sowie vier Länder, die aus der Erbmasse der Sowjetunion und Jugoslawiens hervorgegangen waren und keine KSE-Vertragsstaaten sind.

### **Die zweite Nato-Osterweiterung machte die Anpassung des KSE-Vertrags noch dringlicher.**

Hatte schon die erste Nato-Osterweiterung Grund zur Anpassung des KSE-Konzepts gegeben, so machte die zweite Erweiterung diese noch dringlicher. Nun galten Nato- und US-Sicherheitsgarantien nämlich erstmals auch für Staaten, die keiner rechtsverbindlichen Rüstungskontrolle unterliegen und an russisches Kerngebiet bei St. Petersburg und die Exklave Kaliningrad grenzen.

Zwar kritisierte Moskau diese Entwicklung mit wachsendem Unmut, versuchte aber weiterhin, den AKSE in Kraft zu setzen. Wie vereinbart zog es seine TLE aus Transnistrien und Georgien ab, schloss die Militärbasen Wasiani, Gudauta und Tiflis und ratifizierte 2004 das KSE-Anpassungsübereinkommen.<sup>122</sup>

2005 zeigten auch die Verhandlungen mit Georgien über den endgültigen Abzug russischer Truppen erste Erfolge. Allerdings weigerte sich Tiflis, Russland das Recht auf die vorübergehende Stationierung eines Basic Temporary Deployment einzuräumen, wie es in der Istanbul Erklärung vereinbart worden war. Zudem bestritt die georgische Regierung, dass Russland

seine Militärbasis aus Gudauta im Konfliktgebiet Abchasien (ein Fallschirmjägerregiment) tatsächlich abgezogen hatte. OSZE-Experten hatten im Juni 2002 festgestellt, dass dort nur etwa 200 Soldaten der russischen Friedenstruppen verblieben waren. Deutschland bemühte sich 2005 um eine weitere »statusneutrale« Inspektion in Gudauta. Tiflis wies dieses Ansinnen zurück<sup>123</sup> und stellte in Abrede, dass Russland seine Istanbul-Verpflichtungen erfüllt habe. Auch eine »gemeinsame Verwendung der verbleibenden Militärobjekte« lehnte es ab.

Der neue georgische Präsident Micheil Saakaschwili ordnete im Sommer 2004 eine erste Militäroperation in Südossetien an, ließ 2006 das abgelegene Obere Kodorital in Abchasien durch eine Luftlandeoperation besetzen<sup>124</sup> und installierte dort eine Regierung für Abchasien. 2007 wurde in Südossetien ein Gegenpräsident ernannt, der nördlich von Zchinwali Spezialtruppen einsetzen konnte. Zugleich forcierten die USA und Georgien ihre militärische Zusammenarbeit, die 2002 mit dem Train and Equip Program zum »Kampf gegen den Terrorismus« begonnen hatte. Bis zum Augustkrieg 2008 stellte Georgien das drittgrößte Besatzungskontingent im Irak.<sup>125</sup> Im Gegenzug stärkte Washington der georgischen Führung im Streit mit Russland den Rücken und trieb den Nato-Beitritt Georgiens voran.

Obwohl die Spannungen zunahmen, schlossen Moskau und Tiflis 2005 einen Vertrag über den Abzug der russischen Truppen, der im November 2007 vollständig erfüllt war. Russische Friedenstruppen in den Konfliktgebieten blieben davon unberührt. Zwar kritisierte Tiflis ihre Rolle, kündigte aber nicht ihr

<sup>123</sup> Der Autor war deutscher Delegierter. Vgl. auch Kapanadze et al., *Status-Neutral Security* [wie Fn. 101], S. 21.

<sup>124</sup> Das von Swaneten bewohnte Obere Kodorital im nördlichen Georgien ist ein Teil der Region Abchasien, wurde aber von einem lokalen Verwaltungschef kontrolliert. Dieses schwer zugängliche Tal nahe der georgisch-russischen Kaukasusgrenze mündet ins Untere Kodorital, das unter der Kontrolle Abchasiens steht.

<sup>125</sup> Ausführliche Darstellung der strategischen Partnerschaft zwischen den USA unter Präsident George W. Bush und dem georgischen Präsidenten Saakaschwili bei Toal, *Near Abroad* [wie Fn. 47], S. 108ff; zu georgischen Stationierungstruppen im Irak siehe dort S. 119, zur »Freiheitsagenda« von Präsident Bush in Georgien S. 121ff, zur Nato-Mitgliedschaft S. 123f, zur Erhöhung der Militärausgaben und Stärkung der georgischen Streitkräfte S. 144ff sowie zu Militäroperationen S. 147ff.

<sup>121</sup> Ebd., Nr. 5.

<sup>122</sup> Russland, Weißrussland, Kasachstan und die Ukraine haben den AKSE ratifiziert. Die Ukraine hat jedoch keine Ratifikationsurkunde beim Verwahrstaat Niederlande hinterlegt.

Mandat. Aus deutscher Sicht war Russland seinen Verpflichtungen gegenüber Georgien nachgekommen.

Georgien und die USA teilten diese Auffassung nicht, denn nur der Abzug der russischen Friedenstruppen hätte es Tiflis erlaubt, die Kontrolle über die Konfliktgebiete zu übernehmen und dem Nato-Beitritt näher zu kommen. Um dies zu verhindern, intensivierte Moskau seine Unterstützung für die De-facto-Regime.

Aus der Republik Moldau hatte Russland seine TLE schon 2001 vollständig abgezogen und bis Ende 2003 auch etwa die Hälfte der Munition, rund 20 000 Tonnen, aus dem Munitionslager Kolbasna in Transnistrien. Doch stoppte Moskau die Transporte Anfang 2004, nachdem sich Moldaus Präsident Wladimir Woronin auf Anraten der USA und der EU von einem russisch-moldauischen Abkommen über den künftigen Status Transnistriens kurzfristig zurückgezogen hatte. Washington und Brüssel wandten ein, dass die Vereinbarung weder im moldauischen noch im westlichen Interesse sei, und stellten Wirtschaftshilfen in Aussicht.<sup>126</sup>

Schließlich standen der Ratifikation des AKSE noch drei umstrittene Punkte im Wege: die Bestätigung des Abzugs der russischen Militärbasis aus Gudauta, der Abtransport der restlichen Munition und der Wachmannschaften aus Kolbasna sowie die Präsenz russischer Friedenstruppen in den Konfliktgebieten. Wie die Bundesregierung Anfang 2003 befürchtet hatte, war die Inkraftsetzung des »für die Sicherheit und Stabilität des gesamten europäischen Kontinents so elementaren Rüstungskontrollabkommens« von der Lösung lokaler Fragen abhängig gemacht worden.<sup>127</sup>

Auch die unterschiedliche Politik gegenüber anderen Konfliktgebieten, etwa dem türkisch besetzten Nordzypern oder Berg-Karabach,<sup>128</sup> verstärkt den Ein-

druck, dass es bei dem AKSE-Junktim nicht um Prinzipien, sondern um Geopolitik ging. So wollten die USA Aserbaidschans anhaltende Überschreitung seiner KSE-Begrenzungen ebenso wenig thematisieren wie den Aufmarsch georgischer Truppen gegenüber Abchasien im Mai 2008. Georgien hatte seine Informationspflichten verletzt, die ihm Bestimmungen des Wiener Dokuments auferlegt hatten.<sup>129</sup>

### Kurswechsel Russlands und der Nato: KSE-Suspendierung und »Parallel Action Package«

Nicht nur die Nato-Osterweiterung und die AKSE-Kontroverse belasteten die amerikanisch-russischen Beziehungen, sondern auch Interventionskriege und der Aufbau einer amerikanischen Raketenabwehr seit 2002. Den Angriff der USA und ihrer Verbündeten auf den Irak von 2003 verurteilte Moskau ebenso als Bruch des Völkerrechts wie später die Anerkennung der Unabhängigkeit des Kosovo im Frühjahr 2008 und die Überschreitung des Sicherheitsratsmandats im Falle Libyens 2011.

Den Austritt der USA aus dem Vertrag über die Begrenzung strategischer Raketenabwehrsysteme (Anti-Ballistic Missiles, ABM) 2002 und den Aufbau einer globalen Raketenabwehr bewertet Moskau als Abkehr von der strategischen Stabilität. Der Kreml befürchtet, dass diese Kehrtwende künftig die nukleare Zweitschlagfähigkeit Russlands unterminieren könnte. Die Abschreckung vor einem nuklearen Erstschlag ist an das Konzept der gegenseitigen Vernichtungsfähigkeit geknüpft, das auch den bilateralen Verträgen über die Begrenzung strategischer Nukleawaffen zugrunde liegt. Eine umfassende strategische Abwehrfähigkeit mag in weiter Ferne liegen und womöglich an technische Grenzen stoßen, doch führt die Furcht davor zu einem Rüstungswettlauf. Russland und China haben neue Rüstungsprojekte angekündigt, um die Zweitschlagfähigkeit abzusichern.

<sup>126</sup> Das »Kozak-Memorandum« sah vor, Transnistrien einen föderalen Status und sprachlich-kulturelle, verwaltungsrechtliche und wirtschaftliche Autonomie innerhalb der Republik Moldau zu gewähren. Russischen Truppen sollten Stationierungsrechte bis 2020 eingeräumt werden. Vgl. auch Mihai Gribincea, *Abzug der russischen Streitkräfte aus Moldau – Schlüssel zur Wiederbelebung des KSE-Vertrags*, in: Wolfgang Zellner/Hans-Joachim Schmidt/Götz Neuneck (Hg.), *Die Zukunft konventioneller Rüstungskontrolle in Europa. The Future of Conventional Arms Control in Europe*, Baden-Baden: Nomos, 2009 (Demokratie, Sicherheit, Frieden, Bd. 194), S. 280–291 (285).

<sup>127</sup> Auswärtiges Amt, *Jahresabrüstungsbericht 2002* [wie Fn. 118], S. 36.

<sup>128</sup> Wurden bisher das Selbstbestimmungsrecht der Völker und die territoriale Integrität gleichermaßen betont, so ist in

der gemeinsamen Erklärung der Delegationschefs der Kovorsitzenden der Minsk-Gruppe vom Dezember 2018 nur von einer »gerechten und dauerhaft friedlichen Lösung für den Berg-Karabach-Konflikt« die Rede. OSZE, »Joint Statement by the Heads of Delegation of the OSCE Minsk Group Co-Chair Countries, Armenia, and Azerbaijan«, Mailand, 6.12.2018, <<https://www.osce.org/minsk-group/405479>>.

<sup>129</sup> Gespräch des Autors mit dem Leiter der US-Delegation bei der Gemeinsamen Beratungsgruppe, Wien, Mai 2008.

Bei der Münchner Sicherheitskonferenz im Februar 2007 beklagte Präsident Putin, dass die Sicherheitsvereinbarungen für Europa und die Interessen Russlands missachtet würden.<sup>130</sup> Es war absehbar, dass sich die russische Position verhärten würde. Schon in der dritten KSE-Überprüfungskonferenz im Juni 2006 hatte Russland die westliche Politik kritisiert und die Ratifizierung des AKSE angemahnt. Es gelang nicht mehr, sich auf eine gemeinsame Erklärung zu verständigen.<sup>131</sup>

Im Folgejahr informierten die USA über die Aufstellung amerikanischer strategischer Raketenabwehreinrichtungen in Polen und Tschechien sowie über die rotierende Stationierung von Heeres- und Luftkampfgruppen in Rumänien und Bulgarien. Diese Maßnahmen waren bilateral vereinbart, aber nicht im Bündnis beraten worden. Washington erklärte, dies verstoße nicht gegen die Zurückhaltungserklärung der Nato, weil es sich nicht um eine ständige Stationierung substantieller Kampftruppen handle.<sup>132</sup> Zwar waren die US-Streitkräfte in Europa nach der Abrüstung Russlands und wegen der Kräfteverlagerung in den Nahen Osten erheblich reduziert worden. Doch nun errichteten die USA Stützpunkte im geographischen Raum der »östlichen Gruppe« der KSE-Vertragsstaaten und etablierten erstmals eine dauerhafte Präsenz an der bulgarischen und der rumänischen Schwarzmeerküste in der Nähe des Konfliktgebiets Transnistrien. Da Rumänien und Bulgarien den Begrenzungen der östlichen Gruppe im KSE-Flanken-

gebiet<sup>133</sup> unterworfen sind, bewertete Russland nun die eigenen Sonderbegrenzungen im Flankengebiet als obsolet und »diskriminierend«.

### Nach ergebnislosen Bemühungen, den AKSE in Kraft zu setzen, suspendierte Russland Ende 2007 den KSE-Vertrag.

Im Juni 2007 forderte Moskau in einer KSE-Sonderkonferenz ultimativ, sechs Punkte in diesem Kontext zu klären. So verlangte es, unverzüglich die Ratifizierung des AKSE einzuleiten, verbunden damit, dass die baltischen Staaten dem KSE-Vertrag beitreten und dort territoriale Obergrenzen für Stationierungen festgelegt werden. Auch sollten die Nato-Beitrittsländer wie vereinbart ihre territorialen Obergrenzen senken. Zudem bestand die russische Führung darauf, dass der Begriff »substantielle Kampftruppen« definiert werden müsse, der den Zurückhaltungserklärungen der Nato und Russlands zugrunde lag. Schließlich pochte Moskau darauf, das militärische Gleichgewicht zwischen der Nato und der verbliebenen östlichen Staatengruppe wiederherzustellen sowie die Flankenbegrenzungen auf russischem Territorium aufzuheben. Für den Fall, dass all dies nicht gelänge, kündigte der Kreml an, den KSE-Vertrag binnen sechs Monaten zu suspendieren.

Darauf reagierten die USA, Deutschland, Frankreich und Großbritannien mit dem Angebot eines Parallel Action Package (PAP). Die Nato und Russland sollten parallel beginnen, ihre jeweiligen Verpflichtungen zu erfüllen und die nationalen Ratifizierungsprozesse in Gang zu setzen. Details sollten in bilateralen Verhandlungen zwischen den USA und Russland erarbeitet werden. Zugleich sorgte Deutschland für die Gelegenheit, die Streitpunkte in einem strukturierten Expertendialog zu erörtern.<sup>134</sup>

**130** »Ich denke, dass für die heutige Welt das monopolare Modell nicht nur ungeeignet, sondern überhaupt unmöglich ist.« Rede des russischen Präsidenten Wladimir Putin auf der 43. Münchner »Sicherheitskonferenz« in deutscher Übersetzung, *ag-friedensforschung.de*, <<http://www.ag-friedensforschung.de/themen/Sicherheitskonferenz/2007-putin-dt.html>>. Vgl. auch Wladimir Putin, »Speech and the Following Discussion at the Munich Conference on Security«, *President of Russia*, 10.2.2017, <<http://en.kremlin.ru/events/president/transcripts/24034>>; Stephen Blank, *Mission Impossible: Pursuing Arms Control with Putin's Russia*, London: European Leadership Network, Januar 2018 (Euroatlantic Security Policy Brief).

**131** Auswärtiges Amt, *Bericht der Bundesregierung zum Stand der Bemühungen um Rüstungskontrolle, Abrüstung und Nichtverbreitung sowie über die Entwicklung der Streitkräftepotenziale (Jahresabrüstungsbericht 2007)*, Berlin, 7.5.2008, S. 44.

**132** Erklärung der US-Delegation bei der Gemeinsamen Beratungsgruppe, Wien, Juli 2007; vgl. auch Vladislav L. Chernov, *Der Kollaps des KSE-Vertrags und die Aussichten für konventionelle Rüstungskontrolle in Europa*, in: Zellner/Schmidt/Neuneck (Hg.), *Die Zukunft konventioneller Rüstungskontrolle in Europa* [wie Fn. 126], S. 177 – 183 (179 – 181).

**133** Der KSE-Vertrag lässt im Flankengebiet vorübergehende Stationierungen zusätzlicher TLE nur für Staaten zu, die derselben Gruppe der Vertragsstaaten angehören. KSEV, Art. V 1. (B).

**134** Vgl. Auswärtiges Amt, *Bericht der Bundesregierung zum Stand der Bemühungen um Rüstungskontrolle, Abrüstung und Nichtverbreitung sowie über die Entwicklung der Streitkräftepotenziale (Jahresabrüstungsbericht 2008)*, Berlin, 21.1.2009, S. 26f; vgl. auch Jeffrey D. McCausland, *Konventionelle Rüstungskontrolle in Europa – Qualität, Quantität und Stabilität*, in: Zellner/Schmidt/Neuneck (Hg.), *Die Zukunft konventioneller Rüstungskontrolle in Europa* [wie Fn. 126], S. 207 – 221 (218).

Damit hatte sich die Haltung der Nato zur AKSE-Ratifizierung angesichts des russischen Kurswechsels gewandelt. Hatte die Allianz vorher auf einem strikten Junktim bestanden, das die Erfüllung aller russischen Istanbul-Verpflichtungen zur Vorbedingung machte, erkannte sie jetzt ihre genuine Pflicht zur Ratifikation an und war zu einem parallelen Vorgehen bereit.

Welchen Verpflichtungen Russland noch nachkommen müsse, blieb aber auch innerhalb der Nato weiterhin umstritten. Die amerikanisch-russischen PAP-Verhandlungen kamen nur schleppend voran, während sich die Spannungen in Georgien verschärften. Am 12. Dezember 2007 suspendierte Moskau die Implementierung des KSE-Vertrags. An der Gemeinsamen Beratungsgruppe und an KSE-Konferenzen nahm Russland jedoch weiterhin teil. Anstelle des jährlichen Informationsaustausches legte es eine einfache Zahlenmatrix mit den Eckdaten der russischen TLE-Bestände vor. Sie sollten signalisieren, dass Russland seine nationalen Obergrenzen einhalte und den Pflichten zur Zurückhaltung in der baltischen Region genüge. Zu den Flankenbegrenzungen machte es keine Angaben mehr.

## Georgienkrieg und Scheitern des KSE-Vertrags

Anfang 2008 erkannten die westlichen Führungsmächte gegen den Protest Moskaus die Unabhängigkeit des Kosovo an. Im April 2008 entschied der Bukarester Nato-Gipfel auf amerikanisches Drängen hin, der Ukraine und Georgien den Beitritt zur Allianz anzubieten.<sup>135</sup> Deutschland und Frankreich stimmten jedoch einem konkreten Membership Action Plan nicht zu, da sie eine weitere Destabilisierung des angespannten Verhältnisses zu Russland und in den Konfliktgebieten befürchteten.

Die bilateralen PAP-Gespräche fanden im Frühjahr 2008 nur noch sporadisch und ohne konstruktiven Impetus statt. Wegen des Georgienkrieges kamen sie im Sommer 2008 zum Erliegen. Hatte ein erster georgischer Aufmarsch im Mai 2008 noch auf Abchasien gezielt, verlagerte sich der Schwerpunkt im Sommer auf Südossetien.<sup>136</sup> Anfang Juli konnte die OSZE mit

Hilfe russischer Friedenstruppen erste Gefechte zwischen georgischen und ossetischen Kräften beenden.<sup>137</sup>

Am Abend des 7. August 2008 griffen georgische Truppen die Stadt und das Umland von Zchinwali sowie russische Friedenstruppen an, die unter Verlusten ausweichen mussten. Das Artilleriefeuer forderte auch zivile Opfer und gefährdete OSZE-Personal.<sup>138</sup> Die Intervention der Hauptkräfte der russischen 58. Armee am 9. August und die Seelandung der Schwarzmeerflotte in Abchasien erzwangen den georgischen Rückzug. Ein Waffenstillstand, den der finnische OSZE-Vorsitzende Alexander Stubb und der französische Präsident Nicolas Sarkozy namens der EU vermittelten, beendete am 12. August 2008 die Kampfhandlungen.

Am 17. August 2008 erkannte Russland die Unabhängigkeit Südossetiens und Abchasiens an und änderte damit seine bisherige Politik. Diese hatte sich zuvor – wie im Falle des Kosovo – daran orientiert, die territoriale Integrität der Staaten zu wahren. Moskau erklärte, der georgische Angriff habe jegliche Chance auf eine friedliche und versöhnliche Vereinigung Georgiens mit den Konfliktgebieten dauerhaft zunichtegemacht. Dahinter dürfte die Befürchtung gestanden haben, dass Tiflis den Friedenstruppen die Legitimationsbasis entziehen und ihr Mandat kündigen werde. Da der Westen jedoch weder die Unabhängigkeit der beiden Konfliktgebiete noch die Stationierungsmandate der De-facto-Regime anerkannte, verurteilte er die weitere russische Stationierung als erneute Verletzung des »*host nation consent*«-Prinzips. Damit war die Hürde für die AKSE-Ratifizierung noch höher geworden.

Die Zusatzvereinbarung vom 8. September fügte einen weiteren Konfliktpunkt hinzu. Sie regelte den Rückzug der russischen Truppen auf die Ausgangsstellungen vor dem 7. August und initiierte eine EU-Beobachtungsmission (EU Monitoring Mission, EUMM), die den Waffenstillstand vom 12. August überwachen sollte. Da der russische vom französischen Wortlaut abwich, war unklar, ob die EUMM die Sicherheit »im« oder »für das« Konfliktgebiet wahren sollte. Moskau

<sup>135</sup> NATO, *Bucharest Summit Declaration*, Presseverlautbarung 49/2008, 3.4.2008.

<sup>136</sup> Überblick bei Toal, *Near Abroad* [wie Fn. 47], S. 141 – 165.

<sup>137</sup> Der Autor hat an der Deeskalationsmission der OSZE als deutscher Vertreter teilgenommen.

<sup>138</sup> Vgl. Independent International Fact-Finding Mission on the Conflict in Georgia, *Report*, Band I, [Genf/Brüssel], September 2009, S. 10 – 12 (Nr. 2, 3), 19 (Nr. 14), 22 – 23 (Nr. 19, 20), <[http://news.bbc.co.uk/2/shared/bsp/hi/pdfs/30\\_09\\_09\\_iiffmgc\\_report.pdf](http://news.bbc.co.uk/2/shared/bsp/hi/pdfs/30_09_09_iiffmgc_report.pdf)>; Wolfgang Richter, »Militärische Anfangsoperationen während des Georgienkrieges im August 2008«, in: *Russland-Analysen*, 193 (4.12.2009), S. 26 – 31.

verwies auf den russischen Text und insistierte, dass die EU Zchinwalis Erlaubnis einholen müsse, wenn sie auf südostsetischem Gebiet operieren wolle.<sup>139</sup> Dem konnte die EU nicht zustimmen, wollte sie nicht den Status Zchinwalis aufwerten. Daher kann die EUMM sich bis heute nur in dem Gebiet bewegen, in dem Tiflis die Kontrolle ausübt.

Obwohl der Westen vor dem Georgienkrieg keineswegs als geschlossener Block agiert hatte, verfestigte sich in Moskau der Eindruck, dass die Nato unter dem Einfluss der USA und osteuropäischer Verbündeter einen offen antirussischen Kurs eingeschlagen habe, um geopolitische Vorteile zu Lasten der russischen Sicherheit zu erzielen. Dass die georgische Führung sich zum Angriff auf russische Friedenstruppen entschloss, während US-Berater georgisches Militär ausbildeten, hat diesen Eindruck verstärkt. Die US Air Force flog am 10. August 2008 Kräfte der 1. georgischen Brigade aus dem Irak nach Tiflis. Zudem erhielt die georgische Luftabwehr Informationen über russische Flugbewegungen. Sie war kurz vorher mit ukrainischen Buk-Flugabwehrsystemen ausgerüstet worden. Schwere Waffen, die vom KSE-Vertrag begrenzt sind (TLE), hatten die Ukraine, Türkei, Tschechien, Israel, Bulgarien und Bosnien-Herzegowina an die georgischen Streitkräfte geliefert.<sup>140</sup>

Nachdem ein amerikanischer Lenkwaffenzerstörer im Schwarzen Meer Kurs auf die von russischen Truppen besetzte georgische Hafenstadt Poti genommen hatte, warnten Paris, London und Berlin die USA vor einer Eskalation. Im Weißen Haus wurde erwogen, militärisch in den Konflikt einzugreifen. Präsident Bush entschied, eine offene Konfrontation mit Russland zu vermeiden, aber militärische Präsenz in der Region zu demonstrieren.<sup>141</sup>

Ein anderer Zwischenfall kündigte den bevorstehenden größeren Konflikt an: Als die russische Schwarzmeerflotte die georgische Küste blockierte und Truppen in Abchasien anlandete, drohte der ukrainische Präsident Wiktor Juschtschenko, die Hafenrechte Russlands in Sewastopol und auf der

Krim einzuschränken.<sup>142</sup> Spätestens zu diesem Zeitpunkt dürfte der russische Generalstab begonnen haben, Eventualfallpläne aufzustellen, um die Flottenstützpunkte auf der Krim zu sichern. Aufgrund der Erfahrungen des Jahres 2008 und der dürftigen militärischen Leistungen der russischen Truppen leitete Moskau eine Militärreform ein.

Wegen des Georgienkriegs unterbrach die Atlantische Allianz im Sommer 2008 die Zusammenarbeit im Nato-Russland-Rat. Damit riss auch die Diskussion ab, welche die zuständige Expertengruppe über die konventionelle Rüstungskontrolle geführt hatte. Der Regierungsantritt von Präsident Barack Obama im Januar 2009 bot zunächst eine Chance, die Rüstungskontrolle zu erneuern. Seine Absicht, die Kooperation mit Russland wiederherzustellen (*reset*), konnte er bei der nuklearen Rüstungskontrolle mit dem New-START-Vertrag 2010 erfolgreich umsetzen. Allerdings wurden die Gespräche über das Parallel Action Package nicht wiederaufgenommen.

Stattdessen begannen die 30 KSE-Vertragsstaaten und die sechs Nato-Staaten, die nicht dem KSE-Vertrag angehörten, im Jahr 2010 mit informellen Gesprächen über einen Neuansatz. Doch weder die Rückkehr zum KSE-Vertrag von 1990 noch die Inkraftsetzung des AKSE von 1999 erschien realistisch. Offen blieb, ob ein Neuansatz Begrenzungen oder nur Transparenz vorsehen sollte. Zunächst schien es möglich, das Prinzip des *host nation consent* zur Stationierung fremder Truppen in einer Kompromissformel zu verankern, die dem AKSE-Text entnommen wurde und Interpretationsspielraum zuließ. Die vermeintlich erreichte Lösung kam zu Fall, als die amerikanische Delegationsleiterin Victoria Nuland erklärte, dass der Text um ein Bekenntnis zur territorialen Integrität Georgiens in den international anerkannten Grenzen vom Juli 2008 erweitert werden müsse. Dass Russland dem nicht zustimmen würde, war absehbar. Die Gespräche versandeten im Frühjahr 2011.<sup>143</sup>

<sup>139</sup> Vgl. Kapanadze et al., *Status-Neutral Security* [wie Fn. 101], S. 23f, Fußnote 18.

<sup>140</sup> Eine dänische KSE-Inspektion in Gori stellte im Juni 2008 neue TLE aus der Ukraine fest, die nicht notifiziert waren. Georgien hatte wahrscheinlich seine Anteilshöchstgrenzen überschritten.

<sup>141</sup> Vgl. Ronald D. Asmus, *A Little War That Shook the World. Georgia, Russia, and the Future of the West*, New York 2010, S. 186f; siehe auch Toal, *Near Abroad* [wie Fn. 47], S. 192f.

<sup>142</sup> Gerhard Gnauck, »Ukraine will Russland in die Grenzen weisen«, in: *Die Welt*, 11.9.2008, <<http://www.welt.de/politik/article2429300/Ukraine-will-Russland-in-die-Grenzen-weisen.html>>.

<sup>143</sup> Gespräche des Autors mit OSZE-Delegationen von Nato-Staaten, Wien, Juli 2011. Vgl. *Bericht der Bundesregierung zum Stand der Bemühungen um Rüstungskontrolle, Abrüstung und Nichtverbreitung sowie über die Entwicklung der Streitkräftepotenziale (Jahresabrüstungsbericht 2011)*, Deutscher Bundestag, Drucksache 17/8857, Berlin, 29.2.2012, S. 26.



**Der KSE-Vertrag ist politisch und konzeptionell überholt. Stabilisierende Wirkung kann er nicht mehr entfalten.**

Die vierte KSE-Überprüfungskonferenz im September 2011 bekannte sich zwar zur politischen Bedeutung der konventionellen Rüstungskontrolle, erzielte aber kein konkretes Ergebnis. Der Dissens zwischen Russland, der Nato und den Konfliktstaaten erwies sich als unüberbrückbar. Im Herbst 2011 beschlossen die Nato-Staaten, Russland keine KSE-Informationen mehr zu übermitteln. Russland stellte daraufhin die jährliche Vorlage einer Zahlenmatrix ein, die die Gesamtbestände der russischen TLE auswies. 2015 verließ es auch die Gemeinsame Beratungsgruppe und nahm nicht mehr an der Überprüfungskonferenz 2016 teil.

Der KSE-Vertrag ist politisch und konzeptionell überholt. Stabilisierende Wirkung kann er nicht mehr entfalten, weil er einer obsoleten Blocklogik folgt, weil Russland ihn suspendiert hat, weil die baltischen Staaten ihm nicht beitraten und weil die USA seine Anpassung verhinderten. Eine Rückkehr zum AKSE ist politisch blockiert. Auch konzeptionell ist der Vertrag teilweise veraltet, da er moderne Waffen und militärische Fähigkeiten nicht abbildet und Regeln enthält, die aufgrund mehrmaliger Nato-Erweiterung nicht mehr greifen.<sup>144</sup>

Die russische Intervention in der Ukraine hat seit 2014 die geopolitischen Konflikte im postsowjetischen Raum verschärft. Die Nato wird nicht zum *business as usual* zurückkehren, solange sich Russland nicht vollständig aus der Ukraine und den Konfliktgebieten zurückzieht. Unter diesen Vorbehalt fällt aus Sicht der USA auch die Wiederbelebung der konventionellen Rüstungskontrolle. Dies wird künftigen Versuchen, sie zu erneuern, im Wege stehen.

**144** Die vorübergehend zulässigen Überschreitungen territorialer Obergrenzen würden sich nach dem Nato-Beitritt von 13 Staaten auf 21 Brigadeäquivalente summieren, wenn die sieben Nicht-KSE-Staaten dem Vertrag beitreten und sein »Flankenregime« akzeptieren.

# Eckwerte für einen Neuansatz der Rüstungskontrolle in Europa

Ein Neuansatz für die konventionelle Rüstungskontrolle in Europa steht vor einer doppelten Herausforderung: Er muss sowohl konzeptionell auf aktuelle Bedrohungsperzeptionen reagieren als auch politische Blockaden überwinden, wenngleich seine politische Legitimation generell nicht in Frage steht. Sie erwächst aus den Prinzipien und Schlüsseldokumenten der OSZE<sup>145</sup> und aus der Notwendigkeit, Konflikte zu verhüten, militärische Spannungen abzubauen, militärische Berechenbarkeit herzustellen und so die Sicherheitslage in Europa zu stabilisieren. Auch die Nato hat sich grundsätzlich zum Wert der konventionellen Rüstungskontrolle bekannt.<sup>146</sup>

Die politischen Blockaden entspringen den widerstreitenden geopolitischen Interessen im postsowjetischen Raum. Sie definieren die Positionen der USA, ihrer Verbündeten und Russlands in den Territorialkonflikten. Da die Geopolitik die nationalen und lokalen Interessen der unmittelbar betroffenen Konfliktparteien überlagert, steht sie subregionalen Lösungen entgegen. Daraus folgt, dass lokale oder subregionale Ansätze zur Beilegung von Territorialkonflikten nur dann Aussicht auf Erfolg haben, wenn sie ihre geopolitische Dimension berücksichtigen und strategische Interessen wahren.

<sup>145</sup> Grundsätze der Rüstungskontrolle vor allem im »Lissabonner Dokument, III. Ein Rahmen für Rüstungskontrolle«, 3.12.1996, in: Auswärtiges Amt, *Von der KSZE zur OSZE* [wie Fn. 48], S. 337–348.

<sup>146</sup> Zuletzt in NATO, *Brussels Summit Declaration* [wie Fn. 4], Nr. 42, 47.

## Prinzipien europäischer Rüstungskontrolle

In der Rüstungskontrolle manifestiert sich der Interessenkonflikt um die umstrittenen Gebiete im Streit über Prinzipien. Diese sollen etwaige Vereinbarungen konsensfähig machen. Im Vordergrund steht dabei das völkerrechtlich begründete Prinzip des *host nation consent* zur Stationierung fremder Truppen. Sein politischer Zweck ist es, russische Truppen zum Abzug aus den postsowjetischen Konfliktgebieten zu zwingen und auf diese Weise eine Konfliktlösung herbeizuführen, die keine Zugeständnisse an die Interessen Russlands oder seiner lokalen Schützlinge erforderlich macht.

Russland könnte eine allgemein gehaltene Formulierung dieses Prinzips, wie sie im AKSE niedergelegt ist, mittragen, da es De-facto-Regime als Staaten anerkannt hat, die der Stationierung russischer Truppen zustimmen. Die betreffenden Regime werden freilich von westlichen Staaten nicht anerkannt. Allerdings sind diese mit ihrem Versuch gescheitert, das Prinzip des *host nation consent* wie im Falle Georgiens an eine konkrete Statuslösung zu binden, bevor ein gesamt-europäischer Interessenausgleich erzielt wurde. Wenn einige westliche Staaten diese Interpretation des Prinzips zur *Conditio sine qua non* für die Erneuerung der Rüstungskontrolle erklären, dann wird diese erst möglich, sobald keine russischen Truppen mehr in den umstrittenen Gebieten stehen.

Da dies auf absehbare Zeit nicht zu erwarten ist, wird der Prinzipienstreit weiterhin Rüstungskontrollvereinbarungen verhindern, zumindest wenn sie Territorialkonflikte geographisch einschließen sollen. Misslingt aber der strategische Interessenausgleich, wird auch die Lösung dieser Konflikte unwahrscheinlicher.

Zudem wäre innerhalb der Nato zu klären, welche Bedeutung die gemeinsame Position hat, dass es mit Russland kein *business as usual*, also keine Sicherheitskooperation geben kann, solange es sich nicht vollständig aus der Ukraine zurückzieht. Washington behauptet, die russische Präsenz dort stehe einer Erneuerung der konventionellen Rüstungskontrolle entgegen. Die Haltung der USA ist aber widersprüchlich, da sie dennoch die »Modernisierung« des Wiener Dokuments der OSZE vorantreiben wollen, das die Sicherheitskooperation im militärischen Bereich verbürgt. Doch die Anpassung des Dokuments ist nur im Konsens mit Russland möglich. Im Bündnis sollte daher die Auffassung durchgesetzt werden, dass gerade in der Krise stabilisierende Rüstungskontrollmaßnahmen kein *business as usual* sind, sondern notwendige Aufgaben, um die militärischen Spannungen zwischen der Nato und Russland zu entschärfen und mögliche Eskalationen infolge der gegenseitigen Abschreckung zu begrenzen. Dies würde dem Dialog, zu dem sich die Nato ebenfalls bekannt hat, Substanz verleihen und die militärische Entwicklung berechenbarer gestalten.

Ferner gilt es der in den Nato-»Frontstaaten« verbreiteten Fehleinschätzung zu begegnen, Rüstungskontrolle behindere die kollektive Verteidigung. Das Gegenteil ist der Fall, denn die Verteidigungsfähigkeit zu gewährleisten ist ein Kernanliegen konventioneller Rüstungskontrolle. Klug konzipierte Vereinbarungen können Offensivoptionen potentieller Gegner begrenzen oder zumindest so berechenbar machen und verzögern, dass die eigene Verteidigung rechtzeitig organisiert werden kann. Abrüstung ist nur dort erforderlich, wo Fähigkeiten zu grenzüberschreitenden Angriffsoptionen eingeschränkt werden müssen, denen nicht angemessen begegnet werden kann.

### **Die Verteidigungsfähigkeit zu gewährleisten ist ein Kernanliegen konventioneller Rüstungskontrolle.**

Aus dieser Überlegung lässt sich das Prinzip »Hinlänglichkeit der Verteidigungsfähigkeit« (*sufficiency*) ableiten. Wo seine Grenzen in der Praxis liegen sollen, unterliegt freilich unterschiedlichen Einschätzungen. Beeinflusst werden sie durch divergierende Bedrohungsperceptionen, geostrategische Asymmetrien und operative Annahmen. Auch die zusätzliche Qualifizierung der Verteidigung als »legitim« hilft hier nicht weiter, sondern erlaubt eine große Inter-

pretationsbreite. Verhandlungen können kein subjektives Optimum für alle potentiellen Konfliktparteien erzielen. Es kommt vielmehr darauf an, tragbare Kompromisse zustande zu bringen, die den eigenen Verteidigungsbedürfnissen »hinreichend« Rechnung tragen. Allein die Bereitschaft der Staaten, ihre offensiven Potentiale verbindlich und überprüfbar einzuschränken, wie es mit Hilfe des KSE-Vertrags von 1990 gelang, hat bereits stabilisierende Wirkung.

Ebenso schwierig ist es, das OSZE-Prinzip »gleiche Sicherheit« in die Praxis umzusetzen. Im bipolaren Sicherheitsumfeld von 1990 hatte man sich noch auf ein »Gleichgewicht der Kräfte« einigen können. Doch in der gewandelten geopolitischen Lage Europas mit einer erweiterten Nato und einem zersplitterten post-sowjetischen Raum dürfte es nicht mehr realistisch sein, ein gesamteuropäisches Gleichgewicht zum Maßstab künftiger Rüstungskontrollvereinbarungen zu machen. Auch der KSE-Vertrag sah nicht vor, dass ein einzelner Staat mit einem anderen Bündnissystem ein Gleichgewicht herstellt. Vielmehr begrenzte seine Hinlänglichkeitsregel (Art. VI) die militärische Dominanz einzelner Staaten.

Das Prinzip »gleiche Sicherheit« kann jedoch durch die hinlängliche Verteidigungsfähigkeit und die Reziprozität der Maßnahmen unterstützt werden. Letztere erlaubt einen gesichtswahrenden politischen Ausweg, wenn unterschiedliche Interessen die Kompromissfindung blockieren. Allerdings kann auch das Prinzip Reziprozität nicht in jedem Fall symmetrische Maßnahmen begründen, wenn geostrategische Asymmetrien berücksichtigt werden müssen. Eine tragfähige Balance kann erzielt werden, wenn das Anwendungsgebiet und die militärischen Kräfte, die von Vereinbarungen erfasst werden sollen, den Bedrohungsperceptionen entsprechen und nach operativen Kriterien definiert werden.

Zwar fordert es die Verhandlungsführung heraus, die Prinzipien Hinlänglichkeit und Reziprozität in kompromissfähige Detailregelungen umzusetzen, doch stehen sie künftigen Vereinbarungen nicht grundsätzlich im Wege. Dagegen entfaltet das Prinzip des *host nation consent* eine politische Sprengkraft, die in der überschaubaren Zukunft wohl nicht eingedämmt werden kann. Es ist nicht vorstellbar, dass die Nato von ihren Grundsatzpositionen abweicht, die sie im Hinblick auf die Annexion der Krim, die russische Intervention im Donbas, die territoriale Integrität Georgiens oder die Politik der »offenen Tür« für den Beitritt zur Allianz vertritt. Ebenso wenig ist anzunehmen, dass Russland sich bedingungslos aus



den umstrittenen Territorien zurückzieht. Es wird wie bisher verlangen, dass die Nato sich nicht weiter in den postsowjetischen Raum ausdehnt und das gesamteuropäische Gleichgewicht wiederherstellt.

Dieser Forderung Russlands hält der Westen den Grundsatz der freien Bündniswahl entgegen.<sup>147</sup> Allerdings ist kein Bündnis verpflichtet, Beitrittsanträge anzunehmen. Auch die Folgen für die regionale Stabilität sind abzuwägen. Als Maßstab dafür könnte das Prinzip der Europäischen Sicherheitscharta der OSZE dienen, dass kein Bündnis und kein Staat das Recht haben, die eigene Sicherheit zu Lasten der Partner zu erhöhen oder privilegierte Einflusszonen zu beanspruchen. Vielmehr solle ein gemeinsamer Raum gleicher Sicherheit ohne Trennlinien hergestellt werden.<sup>148</sup>

### Ein paneuropäisches Rüstungskontrollabkommen dürfte auf absehbare Zeit nicht zu erreichen sein.

Zwar würde sich die Lage deutlich entspannen, wenn das Minsker Abkommen umgesetzt würde, doch würde auch dies weder die übrigen Bedenken des Westens noch die Vorbehalte Russlands beseitigen. Kiew wird dem russischen Interesse nicht entgegenkommen, dem Donbas weitgehende Autonomierechte einzuräumen, auf den Beitritt zur Nato zu verzichten und die Neutralität in der Verfassung zu verankern.<sup>149</sup> Sofern in der Ukraine und Georgien keine Politikwechsel zugunsten Russlands stattfinden, werden beide Staaten – wie auch die Republik Moldau und Aserbaidschan – ein paneuropäisches Rüstungskontrollregime davon abhängig machen, dass ihre nationalen Interessen gewahrt bleiben. Mit dieser Haltung werden sie wie bislang die Bemühungen

um Rüstungskontrolle blockieren, unterstützt von den USA und osteuropäischen Verbündeten.

Angesichts dieser Lage dürfte ein paneuropäisches Rüstungskontrollregime auf absehbare Zeit nicht zu erreichen sein. Es stellt sich die Frage, ob und wie subregionale Rüstungskontrollvereinbarungen möglich und zweckmäßig sind, die weniger ehrgeizige Ziele verfolgen.

### Ziele subregionaler Rüstungskontrolle

Der Schwarzmeerraum und der baltische Raum stehen im Zentrum der aktuellen Bedrohungsperzeptionen. Die beiden Spannungszonen beeinflussen sich gegenseitig. Anders als im baltischen Raum überlagern im Schwarzmeerraum zwischenstaatliche und geopolitische Konflikte die Auseinandersetzungen der Zentralregierungen mit nichtstaatlichen Akteuren und De-facto-Regimen. Die komplexe Konfliktschichtung dort erschwert Rüstungskontrollabkommen. Zum einen sind die geopolitischen Divergenzen der Hauptakteure derzeit kaum überwindbar, zum anderen können nichtstaatliche Akteure schon aus Statusgründen internationalen Abkommen nicht beitreten.

Die Spannungen im baltischen Raum sind Folgeerscheinungen des Ukraine-Konflikts. Aus Sicht der Allianz bildet die russische Intervention in der Ukraine einen Präzedenzfall, der sich gegenüber den baltischen Staaten wiederholen könnte. Die Nato schließt Überraschungsangriffe oder hybride Aktionen Russlands nicht aus. Moskau weist dies zurück und bewertet die Vornepräsenz der Allianz in den baltischen Staaten und Polen als Sicherheitsrisiko, vor allem im Blick auf die Exklave Kaliningrad.

Im Unterschied zur Lage im Schwarzmeerraum geht es im baltischen Raum jedoch nicht darum, Territorialkonflikte beizulegen. Vielmehr werden die gegenseitigen Bedrohungsperzeptionen durch militärische Aktivitäten der jeweils anderen Seite genährt. Wenn beide Seiten Angriffsabsichten ausschließen und ernsthaft eine Deeskalation einleiten wollen, bietet sich das Instrumentarium der konventionellen Rüstungskontrolle an, um Spannungen abzubauen und die militärische Lage in der Subregion zu stabilisieren. Auf dieses Ziel müsste eine Neuvereinbarung konzeptionell und geographisch zugeschnitten sein. Sie müsste deutlich unterhalb des Anspruchs liegen, ein paneuropäisches Rüstungskontrollregime zu errichten.

<sup>147</sup> Die in der Regierungszeit von Präsident Obama verabschiedete Nato-Strategie hält an der Politik der »offenen Tür« fest. NATO, *Active Engagement, Modern Defence. Strategic Concept for the Defence and Security of the Members of the North Atlantic Treaty Organisation (sic!) Adopted by the Heads of State and Government in Lisbon*, Nr. 27, 19.11.2010, <[https://www.nato.int/cps/en/natolive/official\\_texts\\_68580.htm](https://www.nato.int/cps/en/natolive/official_texts_68580.htm)>.

<sup>148</sup> Europäische Sicherheitscharta«, Nr. 1, 8 [wie Fn. 103], S. 1, 3.

<sup>149</sup> Das ukrainische Parlament beschloss Anfang Februar 2019, dem Streben nach Beitritt zur Nato und zur EU Verfassungsrang zu geben. Vgl. Andrej F. Novak/Andreas Umland, »Die Ukraine unterwegs Richtung Westen«, in: *Neue Zürcher Zeitung*, 8.2.2019.

Ein subregionales Stabilitätsregime für den baltischen Raum soll dazu dienen, die militärischen Fähigkeiten für einen Überraschungsangriff aus dem Stand oder eine großangelegte Aggression nach umfassendem Aufmarsch einzuschränken und militärische Aktivitäten berechenbar zu machen. Auf diese Weise soll es ermöglichen, auf etwaige Angriffsvorbereitungen rechtzeitig und angemessen zu reagieren. Es muss so gestaltet sein, dass die betroffenen Staaten politisch nicht isoliert werden und der Zusammenhang der Bündnisverteidigung gewahrt bleibt.

## Politische Anknüpfungspunkte

Angesichts der hohen politischen Hürden und der Dringlichkeit kurzfristiger Lösungen erscheint es wenig aussichtsreich, ein völlig neues Rüstungskontrollregime auszuhandeln. Stattdessen könnte ein Abkommen an fortbestehende Vereinbarungen zwischen der Nato und Russland anknüpfen. Sie könnten durch Klarstellungen und zusätzliche Stabilisierungsmaßnahmen angereichert werden und auf bewährte und unangefochtene Elemente der Rüstungskontrolle wie Transparenz und Verifikation zurückgreifen.

Relevant für den baltischen Raum sind besonders die Zurückhaltungsverpflichtungen aus der Nato-Russland-Grundakte (1997) und der KSE-Schlussakte (1999). Beide Seiten verpflichteten sich, keine zusätzlichen substantiellen Kampftruppen ständig zu stationieren. Während die Nato die ersten vier Beitrittskandidaten in Mitteleuropa, nämlich Polen, Tschechien, Slowakei und Ungarn, im Auge hatte, bezog sich die fast gleichlautende Istanbul Erklärung Russlands auf die Exklave Kaliningrad und die Region Pskow, die an Lettland und Estland grenzt. Ein Briefwechsel zwischen Moskau und Oslo bewirkte, dass Russland seine Zusage auf den früheren Militärbezirk Leningrad ausdehnte.

Die wechselseitigen Erklärungen umfassten die fünf TLE-Kategorien des KSE-Vertrags. Sie wurden in der Erwartung abgegeben, dass der AKSE bald in Kraft treten und territoriale Obergrenzen bestimmen würde. Obwohl dies nicht geschehen ist, haben die Zurückhaltungserklärungen weiter Bestand. Allerdings wurde der Begriff »substantielle Kampftruppen« bisher nicht quantifiziert. Bei informellen Gesprächen, die 2007 in der Gemeinsamen Beratungsgruppe

in Wien geführt wurden, hatte man sich jedoch der Größenordnung einer Brigade angenähert.<sup>150</sup>

Vor allem auf deutschen Wunsch hat die Nato diese Größenordnung nicht überschritten, als sie eine »rotierende« Vornepräsenz in den baltischen Staaten und Polen beschloss. Auch Russland hat seine KSE-bezogene Truppenstruktur in den Zurückhaltungsgebieten nur in geringem Umfang verstärkt.<sup>151</sup>

Ein Stabilitätsregime im baltischen Raum könnte folglich auf diesen Erklärungen aufbauen, ohne den Status quo zu unterlaufen. Dazu wären zwei Schritte erforderlich: Erstens müssten gemeinsame oder abgestimmte parallele Erklärungen abgegeben werden, dass beide Seiten sich an die Zurückhaltungsverpflichtung gebunden fühlen. Zweitens wäre es nötig, sich auf den zulässigen Umfang »substantieller Kampftruppen« zu verständigen.

Ein subregionales Rüstungskontrollregime darf die baltischen Staaten und Polen politisch nicht isolieren, und es gilt den Zusammenhang mit der Bündnisverteidigung zu wahren. Deswegen muss ein größeres Anwendungsgebiet definiert werden, das neben potentiellen russischen Aufmarschräumen auch andere verbündete Staaten einbezieht. Auch dafür könnte der bestehende politische Acquis genutzt werden. So bestimmt der Zwei-plus-Vier-Vertrag über die Vereinigung der beiden deutschen Staaten, dass in den neuen Bundesländern und Berlin keine ausländischen Truppen stationiert werden dürfen. Dieser stationierungsfreie Raum könnte einem subregionalen Stabilitätsregime zugeordnet werden.

In diesem Kontext ist auch in Rechnung zu stellen, dass zumindest in Teilen eines erweiterten subregionalen Anwendungsgebietes das Transparenzregime des KSE-Vertrags noch immer angewandt wird, etwa in Polen, Deutschland und Weißrussland. Ein subregionales Stabilitätsregime könnte zudem auf die besonderen vertrauens- und sicherheitsbildenden Maßnahmen zurückgreifen, die zwischen Polen, Litauen und Weißrussland, aber auch zwischen Russland und Finnland bilateral vereinbart wurden.<sup>152</sup>

Ferner muss auch ein subregionales Regime den Zusammenhang mit dem politischen Ordnungs-

<sup>150</sup> Der Autor hat bei diesen Gesprächen die deutsche Position vertreten.

<sup>151</sup> Catherine Harris/Frederick W. Kagan, *Russia's Military Posture: Ground Forces Order of Battle*, Washington, D.C.: Institute for the Study of War, März 2018, S. 12, 14, 20.

<sup>152</sup> Überblick bei Richter, *Sub-Regional Arms Control for the Baltics* [wie Fn. 2], S. 15, Annex.

rahmen der OSZE wahren, die für die Sicherheitskooperation und Rüstungskontrolle in Europa Verantwortung trägt. Daher sollte eine subregionale Stabilitätsvereinbarung zwischen der Nato und Russland als »Regionalmaßnahme« unter Kapitel X des Wiener Dokuments der OSZE gemeldet werden. Gemeinsam mit anderen regionalen Stabilitätsregimen könnte es ein Netzwerk von Rüstungskontrollvereinbarungen und VSBM unter dem Dach der OSZE bilden.

## Operative Faktoren: Kräfte, Raum und Zeit

Die militärische Wirksamkeit eines subregionalen Stabilitätsregimes wird maßgeblich von operativen Faktoren beeinflusst. Deshalb müssen sie sorgfältig beurteilt werden, um Lage und Ausdehnung des Anwendungsgebietes sowie Art und Anzahl der Kräfte, die in diesem Raum stationiert werden dürfen, militärisch sinnvoll festzulegen. Dabei wird es nicht nur um die Frage der permanenten Stationierung vor Ort gehen. Zu berücksichtigen wird auch sein, welche Kräfte von außerhalb in diesen Raum hineinwirken und wie sie von einem Stabilitätsregime erfasst werden können.

Für grenzüberschreitende Angriffe sind die fünf Hauptwaffenkategorien, die der KSE-Vertrag definiert hat, noch immer von wesentlicher Bedeutung. Mit ihnen werden die aktuellen Kriege in Europa und im Nahen Osten geführt, sie sind Gegenstand der Zurückhaltungserklärungen der Nato und Russlands sowie wichtiger Teil der beiderseitigen Bedrohungspereptionen. Wenn sie in der Nähe der gemeinsamen Grenzen permanent stationiert und in hoher Einsatzbereitschaft gehalten werden, lassen sich mit ihnen nach kurzer Vorbereitungszeit Anfangsoperationen führen. Es kommt also darauf an, die ständige Stationierung dieser Kräfte so zu beschränken, dass einseitige Vorteile im Falle von Überraschungsangriffen verhindert werden.

Zu berücksichtigen sind hierbei auch geostrategische Asymmetrien. Russland genießt im baltischen Raum einen militärischen Vorteil, weil es Kräfte aus der Tiefe des Raumes über ununterbrochene »innere Linien« einer zusammenhängenden Landmasse heranführen und in kurzer Zeit an der Peripherie konzentrieren kann. Auf der anderen Seite hält Moskau die isolierte Flottenbasis Kaliningrad für gefährdet, weil sie von Nato-Staaten umgeben ist.

Die Nato kann Verstärkungskräfte für die abgelegene Peripherie im nördlichen Ostseeraum nur über

den Luft- und Seeweg oder über lange und exponierte Verbindungslinien zu Lande heranführen. Andererseits verfügt die Nato über die konventionelle Überlegenheit in Europa insgesamt, benötigt aber gewisse Zeit, um die entsprechenden militärischen Kräfte zu mobilisieren. Ferner ist anzunehmen, dass ein subregionaler Konflikt nicht lokal begrenzt werden kann, wenn Bündnisse oder großflächige Staaten wie Russland involviert sind, die über Reserven und militärische Optionen außerhalb der Subregion verfügen.

Daher griffe ein subregionales Stabilitätsregime zu kurz, das Regelungen nur dort vorsieht, wo Russland und Nato-Staaten geographisch aneinandergrenzen. Beide Seiten verfügen über weitreichende und mobile Kräfte, die kurzfristig in die Subregion hineinwirken können. Ein Neuansatz muss dies berücksichtigen, wenn er militärisch relevant sein soll.

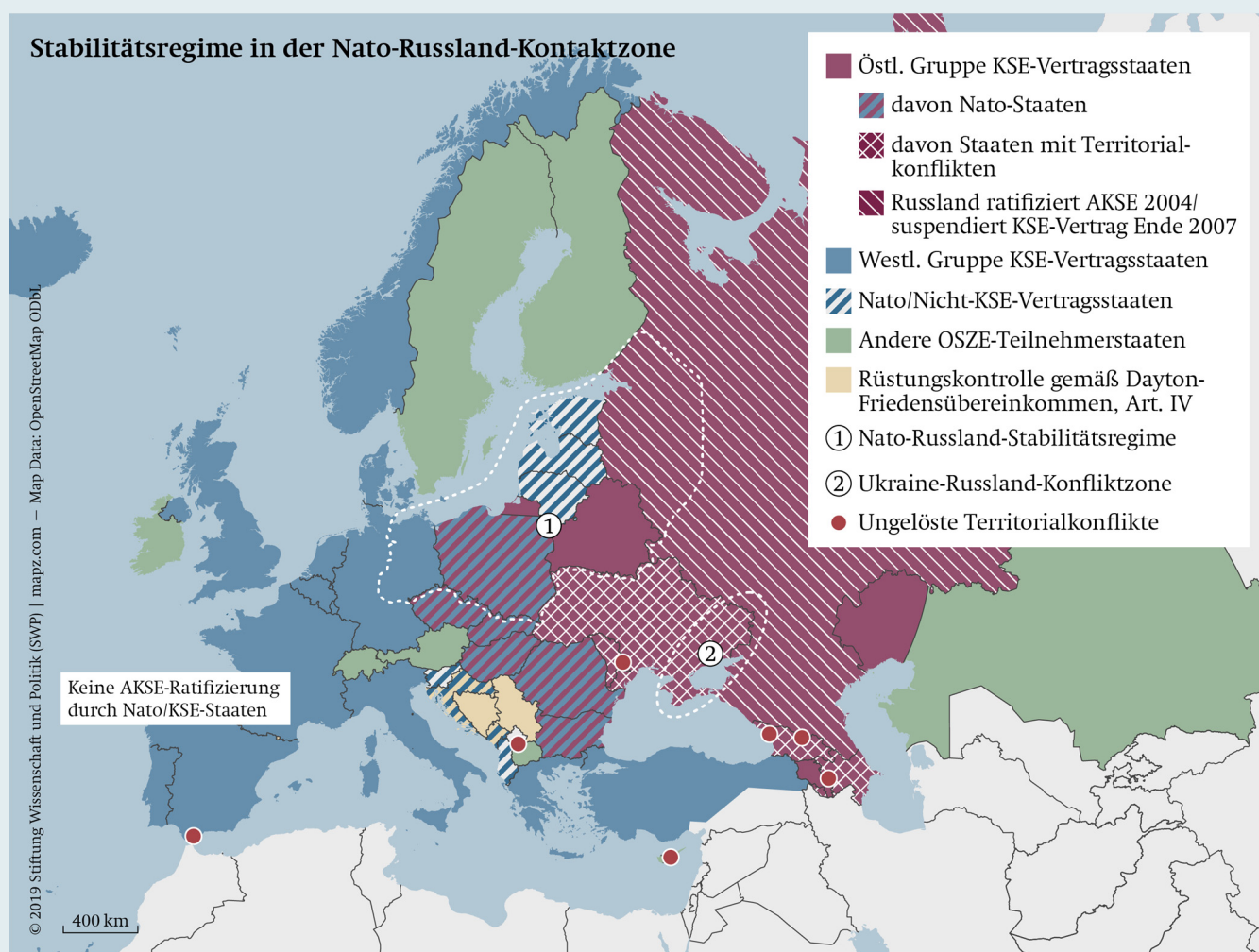
Daraus folgt, dass das Anwendungsgebiet für Stabilitätsmaßnahmen groß genug sein muss, um offensivfähige Kräfte zu erfassen, die sich schnell an der potentiellen Konfrontationslinie konzentrieren können. Die Definition der zentralen Begrenzungsregion gemäß KSE-Vertrag, die sich beiderseits der damaligen Kontaktlinie an der deutschen Ostgrenze erstreckte, kann als Anhaltspunkt für die operative Wirksamkeit dienen. Die Region wies eine geographische Tiefe von jeweils 300–600 Kilometern auf. Damit wird deutlich, dass die geographischen Räume, die von den Zurückhaltungserklärungen Russlands und der Nato 1999 abgedeckt wurden, erweitert werden sollten, um operative Wirksamkeit zu erzielen.

Darüber hinaus müssen schnelle Eingreifkräfte außerhalb der Region berücksichtigt werden, welche die permanent dislozierten Kräfte vor Ort rasch verstärken können. Dafür sind sie auf strategische Mobilität angewiesen. Auch sie sollte ein Stabilitätsregime einbeziehen.

Zur Realität der aktuellen Bedrohungspereptionen gehört zudem, dass moderne Waffensysteme neue Fähigkeiten geschaffen haben, die in den fünf TLE-Kategorien des KSE-Vertrags nicht abgebildet werden. Weitreichende Präzisionswaffen können von außerhalb in eine Subregion hineinwirken oder jenseits davon Verstärkungskräfte angreifen, die sich nähern. Zu solchen Waffen zählen landgestützte ballistische Raketen und Marschflugkörper (etwa des Typs *Iskander*) oder Marschflugkörper, die aus der Luft oder von See her zum Einsatz kommen.<sup>153</sup> Ihre Reichweiten

<sup>153</sup> Als Beispiele genannt seien die von Kampfflugzeugen einsetzbaren Abstandswaffen des deutschen Typs *Taurus* und

Karte 6



bewegen sich zwischen 500 und 2500 Kilometern. Moderne Kampfdrohnen können diese Arsenale verstärken. Ein subregionales Stabilitätsregime sollte diese Potentiale nicht nur innerhalb des Anwendungsgebietes erfassen, sondern auch dann, wenn sie sich in operativer Reichweite befinden.<sup>154</sup>

Gleiches gilt für Luftverteidigung und Raketenabwehr, die erweitert wurden und heute das Potential haben, großflächige Räume gegen Luft- und Raketenangriffe sowie Lufttransporte abzuschirmen. Der KSE-Vertrag hat sie 1990 weder begrenzt noch Informationspflichten unterworfen, weil die Luftabwehr damals nur über eingeschränkte Erfassungsfähigkeiten

und Reichweiten von maximal 140 Kilometern verfügte. Heute können Systeme wie die russische S-400 bis zu 80 Ziele gleichzeitig erfassen und in einem Radius von bis zu 400 Kilometern bekämpfen. Gemeinsam mit weitreichenden Präzisionswaffen sind sie so in der Lage, große Räume abzudecken und die Annäherung von Verstärkungskräften zu Lande oder aus der Luft zu verzögern oder zu blockieren (was als Anti-Access/Area-Denial-Fähigkeit oder kurz A2/AD bezeichnet wird).

## Begrenzungen und Transparenz

Um operative Wirksamkeit zu erzielen, wird sich ein subregionales Stabilitätsregime nicht nur auf militärische Transparenz stützen können. Vielmehr sind Begrenzungen für dauerhaft stationierte Waffensysteme erforderlich, um die Balance von Kräften, Raum und

des US-Typs JASSM sowie die seegestützten Marschflugkörper des US-Typs Tomahawk und des russischen Typs Kalibr.

**154** Sollte der INF-Vertrag im August 2019 außer Kraft treten, wären auch landgestützte Mittelstreckensysteme zu berücksichtigen.



Zeit zu wahren. Als Orientierungshilfe könnte die Lage in der Zeit von 1997 bis 1999 dienen, als die Nato und Russland ihre Zurückhaltungserklärungen abgaben. Der Begriff »zusätzliche substantielle Kampftruppen« könnte die Größenordnung einer Kampfbrigade und eines Kampfflugzeuggeschwaders umfassen und um eine Flexibilitätsmarge erweitert werden, die dem zwischenzeitlichen Aufwuchs der baltischen Landstreitkräfte Rechnung trägt.

Diese Definition würde im Wesentlichen den Status quo absichern und keine Reduzierungen erfordern, die ohnehin politisch kaum durchsetzbar wären. Die erweiterte Vornepräsenz (*enhanced forward presence*) der Nato wäre damit ebenso bestätigt wie die Stationierung der drei russischen Brigaden in Kaliningrad oder der 76. Luftlandedivision in Pskow, deren Strukturen sich seit 1997 nicht verändert haben.<sup>155</sup> Der polnische Vorschlag, dauerhaft zusätzliche gepanzerte Großverbände der USA in Polen zu stationieren (»Fort Trump«), würde diesen Rahmen jedoch deutlich überschreiten.

Neuen Bedrohungspereptionen könnte dadurch Rechnung getragen werden, dass weitreichende Präzisionswaffen und raumdeckende Luftverteidigungs- und Raketenabwehrsysteme ebenfalls in den subregionalen Begrenzungsrahmen eingebunden werden und der Status quo eingefroren wird.

### **Begrenzungen, Transparenz und Verifikation sind Kernelemente eines subregionalen Stabilitätsregimes.**

Um das Vertrauen zu stärken, dass neue Vereinbarungen eingehalten werden, kommt es auf ein hohes Maß an Transparenz der militärischen Strukturen und Waffenbestände im Anwendungsgebiet ebenso an wie auf ihre ungehinderte und regelmäßige Verifikation. Dieses Herzstück einer subregionalen Vereinbarung kann nicht allein auf den unzureichenden Regeln des Wiener Dokuments basieren, sondern sollte mit Hilfe der umfassenderen und bewährten Informations- und Inspektionsregeln des KSE-Vertrags gestaltet werden. Russland könnte seinen Vorbehalt gegenüber dem »alten« KSE-Vertrag fallen lassen, weil es sich hier um ein subregionales Sonderregime handelt, dessen Begrenzungen den Interessen beider Seiten dienen.

Jenseits der Begrenzungen und der Transparenz militärischer Kräfte, die ständig in der Subregion

stationiert sind, sollte ein Stabilitätsregime militärische Übungen von Verstärkungskräften zulassen, um die Verteidigungsfähigkeit zu gewährleisten. Dies sollte jedoch mit Augenmaß geschehen, um die Krisenstabilität zu wahren. Es wäre daher vernünftig, vorübergehende Überschreitungen der Schwellenwerte für die permanente Dislozierung ebenfalls zu begrenzen. Dafür könnten die Größenordnung einer weiteren Kampfbrigade und ein Zeitrahmen von maximal drei Wochen ins Auge gefasst werden. Bedingung dafür wäre, dass solche Übungen einem strikten Informations- und Verifikationsregime unterworfen werden. Als Orientierung könnten die Regelungen des AKSE für die vorübergehende Überschreitung der territorialen Obergrenzen dienen.<sup>156</sup>

Unangekündigte Alarmübungen sollten die Größenordnung eines Regiments oder einer Brigade nicht überschreiten und einen Mindestabstand von etwa 30 Kilometern zu den Kontaktlinien wahren. Sie sollten mit ihrem Beginn notifiziert werden und nach spätestens 48 Stunden beobachtet werden können.

Transparenzregeln sollten zudem für weitreichende Präzisionswaffen, strategische Lufttransportfähigkeiten und schnelle Verstärkungskräfte gelten, die außerhalb des subregionalen Begrenzungsregimes in Europa stationiert sind, und zwar wenn und sobald sie sich in operativer Reichweite befinden.

### **Anwendungsgebiet und Struktur subregionaler Regelungen für den baltischen Raum**

Politische und operative Erwägungen sprechen dafür, ein Stabilitätsregime in der Nato-Russland-Kontaktzone im baltischen Raum nicht auf die baltischen Staaten und die angrenzenden russischen Regionen Kaliningrad und Pskow zu beschränken. Zum einen wäre es nicht konsensfähig, einzelne Staaten oder Gebiete zu isolieren und ihnen einen Sonderstatus aufzuzwingen. Zum anderen benötigen militärisch wirksame Regeln eine angemessene Raumtiefe, um potentielle Angriffsoperationen von Landstreitkräften zuverlässig einzuschränken.

<sup>155</sup> Harris/Kagan, *Russia's Military Posture* [wie Fn. 151], S. 12 – 20.

<sup>156</sup> AKSE, angepasstes Informationsprotokoll und Inspektionsprotokoll, Abschn. IX.



**Ein Stabilitätsregime muss so konzipiert sein, dass Verbündete nicht isoliert und Überraschungsangriffe verhindert werden.**

Beide Überlegungen führen zu dem Schluss, dass das westliche Anwendungsgebiet neben den baltischen Staaten auch Polen und den östlichen Teil Deutschlands umfassen sollte, in dem ohnehin keine fremden Truppen stationiert werden dürfen. Im Osten müsste ein operativ wirksames Regime neben den Regionen Kaliningrad und Pskow auch Weißrussland und den nordwestlichen Teil des russischen Militärbezirks West einschließen. Hier kann auf die russische Zurückhaltungserklärung für den ehemaligen Militärbezirk Leningrad zurückgegriffen werden.

Es mag eingewandt werden, dass es sich selbst bei dieser Raumausdehnung um ein diskriminierendes Sonderregime handelt. Dem lässt sich entgegen, dass auch der KSE-Vertrag regionale Sonderbegrenzungen vorsieht, sowohl für die permanente Stationierung in der unmittelbaren Kontaktzone zwischen den Staaten der Nato und des früheren Warschauer Pakts als auch für Verstärkungskräfte in den angrenzenden Regionen. Im Übrigen greifen die Kernelemente des Stabilitätsregimes in einem erweiterten baltischen Raum überwiegend auf schon existierende Verpflichtungen zurück. Sie könnten konzeptionell miteinander verknüpft, wo nötig erweitert und intrusiven Transparenzregeln unterworfen werden.

Die militärische Relevanz eines solchen Stabilitätsregimes hängt auch davon ab, dass moderne weitreichende Waffen und Verstärkungskräfte erfasst werden, die Operationen in der Subregion wesentlich beeinflussen können. Da es sich in erster Linie um mobile Kräfte handelt, die auch in anderen Szenarien zum Einsatz kommen, können für sie keine Begrenzungen festgelegt werden. Sie sollten aber zumindest in das Transparenz- und Verifikationsregime einbezogen werden, wenn sie sich in operativer Reichweite befinden. Es sollte schnelle Verstärkungskräfte, Transport-, Tank- und Kampfflugzeuge sowie weitreichende Präzisionswaffen einschließen.

Da Seestreitkräfte weitreichende Marschflugkörper (Sea-Launched Cruise Missiles, SLCM) einsetzen und Anlandungen von See her unterstützen, werden auch Seegebiete zu definieren sein, in denen Transparenzregeln gelten. Die Definition kann sich aber nicht allein an der maximalen Reichweite von SLCM orientieren, da sie auch Zielräume außerhalb der Nato-Russland-Kontaktzone in Nordosteuropa abdecken

können. Doch sollten solche Kräfte notifiziert werden und kooperativ beobachtet werden können, sobald sie in die nordeuropäischen Randmeere und vor allem in die Ostsee einfahren.

Die gemischte Struktur eines solchen Stabilitätsregimes für den baltischen Großraum bestände aus zwei Hauptelementen. Sie würde eine geographische Kernzone umfassen, in denen verifizierbare Begrenzungen für ein erweitertes Waffenspektrum gelten. Diesen Kern umschlüsse eine variable Schale, in der bestimmte weitreichende Waffensysteme und mobile Truppenteile der Informationspflicht und der gegenseitigen Beobachtung unterliegen.<sup>157</sup>

<sup>157</sup> Ähnliche Überlegungen in Zellner et al., *Reducing the Risks of Conventional Deterrence in Europe* [wie Fn. 2]. Der Autor hat daran mitgewirkt.

## Abkürzungsverzeichnis

|        |  |
|--------|--|
| A2/AD  | Anti-Access/Area Denial  |
| AB     | Autonomer Bezirk (der ehemaligen Sowjetunion)  |
| ABM    | Anti-Ballistic Missiles (strategische Raketenabwehrsysteme)  |
| AG     | Autonomes Gebiet (der ehemaligen Sowjetunion)  |
| AKSE   | Anpassungsabkommen zum KSE-Vertrag/<br>angepasster KSE-Vertrag   |
| ASSR   | Autonome Sozialistische Sowjetrepublik   |
| BTD    | Basic Temporary Deployment   |
| DDR    | Deutsche Demokratische Republik  |
| EU     | Europäische Union  |
| EUMM   | EU Monitoring Mission in Georgien  |
| GUS    | Gemeinschaft Unabhängiger Staaten  |
| INF    | Intermediate-Range Nuclear Forces  |
| KSE 1a | Abschließende Akte der Verhandlungen über<br>Personalstärken der konventionellen Streitkräfte<br>in Europa |
| KSEV   | Vertrag über konventionelle Streitkräfte in Europa<br>(KSE-Vertrag)  |
| MB     | Militärbezirk der Sowjetunion/Russlands/<br>der Ukraine  |
| MBFR   | Mutual Balanced Force Reduction  |
| Nato   | North Atlantic Treaty Organization   |
| OSZE   | Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit<br>in Europa  |
| OVKS   | Organisation des Vertrags über Kollektive<br>Sicherheit  |
| PAP    | Parallel Action Package  |
| SLCM   | Sea-Launched Cruise Missile  |
| SSR    | Sozialistische Sowjetrepublik  |
| START  | Strategic Arms Reduction Treaty  |
| TLE    | Treaty-limited Armaments and Equipment   |
| UdSSR  | Union der Sozialistischen Sowjetrepubliken   |
| UNOMIG | United Nations Observer Mission in Georgia   |
| USA    | United States of America   |
| UTLE   | Unaccounted Treaty-limited Armaments and<br>Equipment  |
| VN     | Vereinte Nationen  |
| VSBM   | Vertrauens- und sicherheitsbildende Maßnahmen  |
| WD     | Wiener Dokument der OSZE über VSBM   |
| WD 11  | Wiener Dokument der OSZE über VSBM in der<br>Fassung von 2011  |
| WVO    | Warschauer Vertragsorganisation  |



